UNIVERSITÉ DE DIJON

FACULTÉ DE DROIT

L'ORGANISATION DES COMMUNES EN TUNISIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

JULES DEMAY

TUNIS
SOCIÉTÉ ANONYME DE L'IMPRIMERIE RAPIDE
5, rue Saint-Charles (dans son immeuble)

1915

UNIVERSITÉ DE DIJON

FACULTÉ DE DROIT

L'ORGANISATION DES COMMUNES EN TUNISIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

PAR

JULES DEMAY

TUNIS

SOCIÉTÉ ANONYME DE L'IMPRIMERIE RAPIDE

5, rue Saint-Charles (dans son immeuble)

1915

INTRODUCTION

Le 12 mai 1881, le général Bréart, plénipotentiaire du Président de la République Française, signait avec Son Altesse Si Mohammed Essadok, Bey de Tunis, le traité du Bardo qui plaçait la Régence tunisienne sous le Protectorat de la France. Par ce traité, puis par la convention conclue le 8 juin 1883, au palais de La Marsa, le souverain de Tunisie s'engageait à procéder aux réformes administratives, judiciaires et financières que le Gouvernement français jugerait utiles.

Depuis cette époque, plus de trente années se sont écoulées, pendant lesquelles l'administration du Protectorat, en conformité des engagements pris par Son Altesse le Bey, a procédé sans interruption aux réformes nécessaires et créé de toutes pièces certains des services publics les plus importants. L'œuvre accomplie est considérable. La lecture des rapports adressés annuellement à M. le Président de la République peuvent donner une idée exacte des résultats obtenus.

La tâche qui attendait les réformateurs était sans contredit ardue. Les Finances se trouvaient dans un état lamentable et le développement économique était presque nul. Le Service des Travaux publics, qui dans les nations civilisées est intimement lié à l'économie générale du pays et partant l'objet de développements incessants, affichait la preuve de sa constante inaction. Quatre kilomètres de routes constituaient le réseau routier de Tunisie. Les autres services devant assurer la gestion des intérêts généraux ou régionaux, ceux du moins existant, étaient à l'avenant.

Nous n'avançons donc rien en disant que la mission qui incombait aux nouveaux administrateurs comportait la création même de tout ce qui a trait à la chose publique.

La tutelle de la France a transformé la Tunisie. Les éminents résidents généraux qui se sont succédé à la tête de l'administration du Protectorat ont, avec le concours dévoué des chefs des grands Services, accompli la mission de civilisation que leur avait confiée la Métropole. Des problèmes nombreux ont été résolus. Certes la tâche de nos dirigeants n'est pas terminée. L'effort de l'administrateur n'a pas de limites. Toujours et partout ceux qui ont la charge de gérer les intérêts publics visent à un idéal de perfection. Mais cet idéal de perfection est mouvant et devant suivre les modifications voulues

par le progrès de la science moderne et l'évolution des idées, il exige de ceux qui le poursuivent un labeur incessant.

Cette perspective de nouveaux efforts à accomplir ne saurait nous priver de la satisfaction d'apprécier les résultats présentement obtenus. Les résultats apparaissent nombreux dans les diverses branches de l'activité administrative. Nous nous proposons, dans les quelques pages qui vont suivre, de faire ressortir l'œuvre du Protectorat dans l'un des services de l'Administration centrale. Notre sujet portera sur l'organisation des Communes tunisiennes qui dépendent du Secrétariat général du Gouvernement tunisien.

***

Après la famille, l'association communale est le plus ancien groupement social qui apparaît avec la civilisation. De tout temps, les hommes, que les hasards de la vie avaient groupés sur un point quelconque de la terre, ont éprouvé le besoin de former entre eux une association en vue de se défendre et de pourvoir à la satisfaction de leurs besoins matériels et moraux. La commune est donc un groupement naturel, préexistant aux dispositions du législateur qui n'a fait que préciser un état de choses ancien qu'il jugeait opportun de conserver.

Le sort des communes a été divers suivant les époques et les contrées. Parfois, s'administrant elles-mêmes, formant des unités politiques puissantes, défendant les intérêts de ses membres sans contrôle supérieur, elles sont de véritables républiques dont les chefs donnent toute satisfaction aux besoins de la collectivité. Parfois combattues par des personnages puissants, elles perdent toute autonomie et toute influence.

Mais, toujours la commune est consciente de sa force et convaincue de la nécessité de son existence. Dans les moments où un pouvoir despote les contraint à l'inaction, ses membres groupent leurs efforts en vue de son émancipation.

Si nous jetons un coup d'œil sur les législations communales actuelles des nations civilisées, nous voyons qu'avec des modalités diverses, la commune, dans la majorité des cas, est devenue une personne morale, douée d'une autonomie aussi grande que le permettent les nécessités de l'unité nationale.

Le développement progressif du rôle de la commune est compréhensible. Soit comme personne morale, soit comme circonscription administrative, la commune représente la vie d'un groupe, cantonné sur un territoire bien déterminé, et dont les membres ont un intérêt commun à l'amélioration du sort de la communauté.

Cette action collective sera toujours intense, car l'intérêt particulier y est en jeu, attendu que l'autorité municipale ne peut guère

s'exercer sans que ses effets en bien ou mal ne soient ressentis par les membres de l'association. Ici l'*homo œconomicus*, d'Adam Smith, apparaît.

Le programme économique n'est pas la cause unique de la vitalité du groupement communal. Il rallie souvent toutes les opinions et devrait peut-être suffire à des sages.

Les questions politiques aussi passionnent la communauté et sont souvent l'objet des luttes les plus vives.

Quoi qu'il en soit, programme économique et programme politique ne laissent indifférent aucun membre de la commune. C'est bien là la preuve de la force et de la vitalité de ce groupement.

Cette puissance, les gouvernements la connaissant, en général ils l'utilisent pour le plus grand profit des intérêts locaux. Mais, parfois aussi, ils la craignent. La France, cependant si démocrate, ne refuse-t-elle pas à sa capitale la véritable constitution municipale.

***

Comme nous le disions plus haut, de tous temps et partout, les nécessités de l'existence ont provoqué ces groupements dont la commune est l'image la plus vive.

La Tunisie n'a pas échappé à cette exigence sociale. Lors de l'occupation romaine, des centres importants se formèrent, doués d'une autonomie presque complète et administrés habilement par des magistrats municipaux. Les ruines, qui existent nombreuses sur le sol de la Tunisie, sont la preuve certaine de l'existence de plusieurs cités où fonctionnait l'organisation municipale. Il n'est pas rare de rencontrer sur des monuments anciens et notamment sur des stèles des inscriptions parfaitement conservées qui nous révèlent des traits de la vie communale. Témoin celle qui figure sur une pierre tombale trouvée dans les ruines d'une ancienne basilique à Sicca Veneria (Le Kef), et dont voici le texte tel qu'il figure sur la pierre tombale :

NEPOTIANO EV
PROC SEXAGENNARIO
AB ACTIS
PROC CENTENNARIO
PRIMÆ CATHEDRÆ
ORDO SICCENSIUM
CIVI ET CONDECURIONI
D. D. P. P.

Le texte complet admis par l'Académie des Belles-Lettres est le suivant :

Nepotiano egregio viro procuratori sexagennario ab actis (sous-entendu *urbis*) *procuratori centennario primæ cathedræ ordo sic-*

censium civi et condecurioni. Decreto decurionum. Pecunia publica.

L'invasion arabe a arrêté complètement cet essor brillant qu'avait donné à la Tunisie la gestion romaine. Profitant de ce que leurs prédécesseurs avaient créé, les nouveaux venus n'ont pas su, faute d'entretien, empêcher le cours des siècles d'imprimer sa marque destructive sur l'œuvre admirable des Romains. Les villes périclitent; l'organisation municipale y disparaît.

Signalons toutefois l'existence d'une fonction subsistant encore aujourd'hui et qui semble bien avoir été créée par les nécessités de la vie en commun. Nous voulons parler de la mission confiée aux cheikhs. Ces agents, placés sous l'autorité immédiate des représentants locaux du pouvoir central, étaient avant tout les délégués d'un groupement qui, par l'élection, leur avait confié la défense de ses intérêts. Aujourd'hui encore, sans cependant avoir aucune attache officielle avec la commune, ils concourent à la mission municipale par l'exécution des mesures de police que peut leur prescrire le chef de l'Administration communale.

Si on excepte la ville de Tunis qui, vers 1858,fut dotée d'un corps municipal, dont la mission était des plus restreinte, il faut attendre l'établissement du Protectorat pour voir apparaître l'organisation normale des Communes.

Le 15 djoumadi ettani 1302, correspondant au 1er avril 1885, Son Altesse le Bey rendait un décret portant organisation des communes dans la Régence de Tunis. Ce texte législatif a été modifié par les décrets des 23 novembre 1907 et 14 janvier 1914 (1).

Notre étude sur l'organisation des Communes consistera surtout dans le commentaire du décret du 14 janvier 1914, que nous ferons suivre d'un aperçu sommaire sur la législation financière.

Les commissions d'intérêts locaux, créées récemment, feront l'objet d'un paragraphe spécial.

Avant de terminer ces quelques lignes d'introduction, je tiens à adresser mes vifs remerciements à M. Le Theuff, le distingué chef du bureau des Communes du Gouvernement Tunisien, qui a bien voulu mettre à ma disposition de très intéressants documents où j'ai puisé des indications précieuses pour la composition de cette étude.

Tunis, juillet 1915.

JULES DEMAY.

(1) Le décret du 14 janvier 1914 sus-visé constitue une refonte de la Législation communale tunisienne dans sa partie ne traitant pas des finances, dans celle par conséquent qui a retenu le plus notre attention. Lorsque ce décret a paru, nous avions déjà terminé cette étude qui était prête pour l'impression. Nous avons dû, pour éviter de produire une œuvre démodée, remanier notre sujet. Nous avons eu la satisfaction de constater que plusieurs points de la législation ancienne que nous avions critiqués avaient fait l'objet, dans le nouveau texte, de modifications dans le sens que nous avions indiqué.

L'ORGANISATION DES COMMUNES
EN TUNISIE

Commentaires du Décret du 14 Janvier 1914

Formation des Communes

DES COMMUNES. — Les communes sont formées par décrets rendus sur le rapport de notre Premier Ministre. (Article premier du décret du 14 janvier 1914).

§ 1er. — **Comment sont formées les communes. — Décret beylical**

L'article 1er du décret beylical du 14 juin 1914, sur l'organisation des communes de la Régence, dispose que les communes sont formées par décrets rendus sur le rapport du Premier Ministre.

Il convient de préciser ce qu'on entend, en Tunisie, par décret. En France les termes lois et décrets ont un sens très net qui résulte du principe de la séparation des Pouvoirs. Mais cette garantie constitutionnelle n'existe pas ici.

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont détenus simultanément par le Bey. Les manifestations de sa volonté, soit dans le domaine législatif, soit dans le domaine exécutif, reçoivent l'appellation unique de décrets.

Nous savons qu'en France, d'après la théorie du droit public, l'expression loi peut recevoir une définition différente suivant qu'on la considère au point de vue formel ou au point de vue matériel.

Au point de vue formel est loi toute décision émanée de l'organe, qui dans un pays donné (en France le Parlement), est considéré comme exprimant directement la volonté souveraine de la collectivité, support de l'Etat.

Au point de vue matériel, est loi tout acte qui a en soi le caractère intrinsèque de loi et cela indépendamment de l'organe qui a fait l'acte. C'est l'acte législatif d'après sa nature propre, qui peut être en même temps une loi formelle, mais qui aussi peut ne pas l'être, qui très souvent ne l'est pas (1).

En Tunisie, la loi, émanée du souverain local, appelée couram-

(1) DUGUIT : « Droit constitutionnel », p. 149.

ment décret, n'est pas à considérer au point de vue formel, l'organe représentant la volonté nationale n'existant pas.

Le décret tunisien doit donc recevoir comme définition celle que nous avons donnée de la loi considérée au point de vue matériel. C'est une disposition générale et impérative. Il est en ce cas l'expression de la volonté du souverain titulaire du pouvoir législatif. Nous l'appellerons décret réglementaire (1).

Fréquemment le décret tunisien n'a pas ce caractère général et impératif. Il n'édicte parfois aucun règlement. Il énonce souvent une mesure spéciale concernant un particulier, tel un décret de nomination. Dans ce cas, ce n'est plus un acte législatif ; c'est un acte administratif exprimant la volonté du souverain titulaire du pouvoir exécutif. Nous l'appellerons décret simple.

Le décret du 14 janvier 1914 portant organisation des communes est un décret réglementaire. C'est une loi au sens matériel du mot. Le décret par lequel le souverain constitue une commune est un décret simple, c'est un acte administratif.

§ 2. — Nombre des communes

Il existe actuellement en Tunisie 38 communes. Nous les énumérons par ordre alphabétique dans le tableau suivant en y indiquant le chiffre de la population et le nombre des conseillers municipaux.

(Voir tableau ci-après.)

Ce nombre de communes peut paraître restreint eu égard à la superficie du territoire tunisien qui est d'environ 150.000 kilomètres carrés. Aussi, devons-nous nous hâter de dire que les communes de Tunisie ne constituent pas une circonscription administrative comme en France où le territoire est divisé en communes dont le nombre dépasse le chiffre de 36.000. Les communes tunisiennes sont isolées les unes des autres et leur périmètre ne s'étend guère au delà des habitations.

Dès le début du Protectorat et dans le but de favoriser le développement des intérêts locaux, les principales villes de la Régence ont été érigées en communes. Puis ce fut le tour des localités moins importantes, des centres nouvellement créés qui demandèrent et obtinrent la charte municipale. Ce développement progressif du nombre des communes est la conséquence naturelle du développe-

(1) On a discuté au début pour savoir si les tribunaux français de Tunisie pouvaient apprécier la légalité des décrets rendus par le Bey en tant qu'ils s'appliquent aux Européens. La jurisprudence a nettement et exactement solutionné le problème en concluant que les décrets beylicaux étaient applicables aux Européens, en se basant sur ce fait qu'ils sont contresignés par le Résident général de la République Française.

DÉSIGNATION DES COMMUNES	DATE DU DÉCRET CONSTITUTIF	POPULATION					NOMBRE DE CONSEILLERS MUNICIPAUX				
		INDIGÈNES (1)		EUROPÉENS		TOTAUX	INDIGÈNES		EUROPÉENS		TOTAUX
		Musulmans	Israélites	Français	autres Européens		Musulmans	Israélites	Français	autres Européens	
Aïn-Draham	27 juin 1892	56	6	214	151	427	3	»	5	»	8
Ariana	1er juillet 1908	20	168	84	51	323	5	»	5	»	10
Le Bardo	8 mai 1909	102	6	105	69	282	1	»	5	»	6
Béja	13 juillet 1887	4.456	521	578	1.512	7.067	5	1	4	»	10
Ben-Gardane	13 décembre 1906	365	234	13	43	655	6	»	»	»	6
Bizerte	16 juillet 1884	9.500	1.125	3.195	3.784	17.604	4	1	6	»	11
Djerba	13 septembre 1887	1.200	4.250	79	489	6.018	3	2	4	2	11
Ferryville	11 mars 1905	250	30	1.577	1.031	1.888	1	»	8	»	9
Gabès	24 janvier 1887	11.462	996	407	552	13.417	7	»	4	3	14
Gafsa	22 juin 1890	5.807	303	152	81	6.343	7	1	5	»	13
Ghardimaou	20 novembre 1905	50	10	202	221	483	3	1	2	1	7
La Goulette	10 juin 1884	376	825	622	2.370	4.193	2	1	4	2	9
Hammam-Lif	9 mars 1899	289	57	204	894	1.444	3	»	4	»	7
Kairouan	2 juin 1887	18.500	500	357	346	19.703	6	»	6	»	12
Le Kef	8 juillet 1884	4.462	650	341	826	6.279	5	1	5	2	13
Mahdia	24 janvier 1887	5.800	379	185	434	6.798	6	»	6	2	14
La Marsa	6 avril 1912	1.383	188	153	285	2.009	5	»	3	»	8

Maxula-Radès	9 mars 1899	636	»	514	357	1.507	3	»	4	»	7
Médenine	3 décembre 1913	»	»	»	»	»	5	1	»	»	6
Medjez-el-Bab	15 novembre 1892	900	89	79	303	1.371	4	1	5	»	10
Monastir	24 janvieir 1887	7.067	405	165	400	8.037	6	»	3	3	12
Nabeul	30 juillet 1887	4.664	1.475	179	209	6.527	5	1	4	»	10
Philippe-Thomas	11 novembre 1908	1.125	8	619	1.192	2.944	3	»	3	»	6
Saint-Germain	11 septembre 1909	»	»	20	4	24	1	»	7	»	8
Sfax	16 juillet 1884	60.000	2.800	2.468	5.227	70.495	7	1	7	3	18
Sidi-bou-Saïd	5 février 1893	422	»	16	36	474	8	»	»	»	8
Souk-el-Arba	25 septembre 1887	571	218	387	567	1.743	6	1	6	»	13
Souk-el-Khemis	25 juillet 1905	250	44	165	315	774	4	1	5	»	10
Sousse	16 juillet 1884	12.454	2.681	2.046	4.266	21.447	6	2	7	3	18
Tabarka	27 juin 1892	214	30	523	685	1.452	3	»	4	»	7
Tébourba	18 mars 1890	1.931	30	124	156	2.241	6	»	5	1	12
Teboursouk	9 février 1904	2 536	23	131	158	2.848	4	»	3	1	8
Thala	5 février 1904	514	1	91	49	655	4	»	2	»	6
Tozeur	23 juillet 1888	8.500	56	58	41	8.655	8	»	1	»	9
Tunis	30 août 1858	100.000	50.000	17.875	51.604	219.479	9	1	6	4	20
Zaghouan	18 mars 1891	1.512	45	79	304	1.940	5	»	3	»	8
Zarzis	24 décembre 1893	14.450	350	50	117	14.967	5	1	2	»	8

(1) En ce qui concerne la population indigène, les chiffres indiqués ne sont qu'approximatifs, sauf toutefois ceux de la ville du Kef, où grâce au concours des autorités indigènes, j'ai pu effectuer le recensement des populations musulmane et israélite.

ment économique que le régime du Protectorat a généralisé dans toute la Régence.

Ces collectivités ont d'ailleurs un intérêt certain à obtenir la constitution communale. C'est pour elles le moyen de bénéficier de tous les avantages d'une organisation administrative qui assurera le fonctionnement des services publics indispensables, tels que le balayage et l'éclairage, en ne subissant en retour qu'un léger accroissement de charges fiscales, attendu que les ressources des communes sont en grande partie composées des taxes que percevaient antérieurement l'Etat et qui leur ont été concédées (1).

Il y a lieu toutefois de faire ressortir que cet accroissement du nombre des communes qui s'explique par les services que rendent ces unités administratives, ne se produira que lentement. En effet, au contraire de ce qui s'est produit en Algérie où les services de colonisation ont constitué des villages où sont groupés les colons, ceux-ci, en Tunisie, sont pour la plupart isolés, installés au milieu de leurs terres parfois d'une étendue considérable.

Si le système appliqué en Algérie est moins pratique au point de vue des façilités culturales, il présente par contre tous les avantages que procure l'agglomératien, notamment la présence de fonctionnaires assurant l'administration des intérêts communs.

En Tunisie, le colon souffre de son isolement, et éprouve parfois des difficultés considérables pour l'accomplissement des formalités de la vie civile.

Cet état de choses retardera certainement la formation de nouvelles communes.

Nous devons signaler qu'il existe cependant des agglomérations soit anciennes, soit récentes, qui ont un chiffre de population parfois élevé et qui ne sont pas formées en communes, notamment aux abords des gares qui s'échelonnent le long du réseau des voies ferrées, où l'on a vu se créer des centres qui se développent avec rapidité.

Il ne faut pas croire que du fait de n'être pas érigées en communes ces centres sont dépourvus de tous les bienfaits de la civilisation. Plusieurs services importants qui, en France, sont gérés par la commune sont, en Tunisie, demeurés dans les mains du Gouvernement, tels que l'instruction primaire, la police.

(1) Ainsi certaines localités de la banlieue de Tunis, non érigées en communes, paient à l'Etat l'impôt de la taxe sur la valeur locative des immeubles, qui dans les communes est le principal revenu, sans bénéficier en retour des services du balayage et de l'éclairage. Il en est ainsi au Kram où les habitants européens en sont réduits à faire entre eux une souscription dans le but de payer le salaire de la personne qui assurera l'éclairage et l'enlèvement des ordures ménagères. Cependant, la localité du Kram qui compte plus de 130 immeubles paie à l'Etat 4.000 francs de taxes sur la valeur locative.

Dès qu'un certain nombre de personnes se fixent sur une partie quelconque du territoire, l'état ne tarde pas à assurer la sécurité de ce nouveau centre en y installant un ou deux agents de police. Un instituteur est nommé, qui assure en même temps le service de la Poste et du Télégraphe. Un médecin de colonisation visite régulièrement la localité. L'état-civil est confié au chef du poste de police. Le conducteur des Ponts et Chaussées de la région s'occupe des aménagements de la voie publique. Enfin, l'autorité indigène, c'est-à-dire le Caïd de la région, peut prendre des arrêtés réglementaires concernant la salubrité, la sécurité et la tranquillité des habitants.

Mais, dira-t-on de suite, qu'y a-t il de plus dans une commune? Ne voit-on pas en France de petites communes qui ne jouissent même pas de tous ces avantages. Pourquoi alors ne pas constituer en municipalités ces agglomérations où fonctionne déjà une partie importante des services considérés normalement comme municipaux?

Les motifs sont plusieurs. Il est patent qu'en France certaines communes rurales, la majorité peut-être, méritent moins la constitution municipale que certaines agglomérations tunisiennes. S'il en est ainsi en France, c'est la conséquence de l'organisation administrative générale, qui a admis pour tout le territoire français les divisions et subdivisions que nous connaissons : département, arrondissement, canton, commune.

Qu'existait-il avant la grande loi de l'an VIII qui a donné à la France la base de son organisation administrative actuelle? Toutes les localités étaient-elles érigées en communes? Non. Les centres importants seuls jouissaient de l'autonomie communale. La commune de cette époque devait être envisagée comme une association d'habitants et non comme une circonscription territoriale. C'est l'image de la commune tunisienne actuelle.

Les communes rurales de France sont des communes par nécessité administrative. Il n'y a donc pas lieu d'exciper de l'état de choses actuel de la métropole pour provoquer l'érection en communes de toutes les agglomérations tunisiennes, l'organisation administrative de la Régence différant profondément de celle de la France.

En outre, le régime fiscal des communes tunisiennes ressemble peu à celui des communes françaises. Nous aurons l'occasion d'exposer plus loin la législation financière municipale. Nous verrons qu'il ne se prête guère à l'extension du régime communal aux localités dont nous venons de parler.

Enfin, il faut ajouter que dans certains centres la Municipalité pourrait difficilement être constituée.

La nature même de la commune tunisienne, l'organisation admi-

nistrative du pays et l'isolement des colons expliquent le nombre relativement faible des communes tunisiennes.

§ 3. — Intervention du Premier Ministre Secrétaire Général du Gouvernement Tunisien

Le décret constituant une commune est pris sur le rapport du Premier Ministre.

Il en est ainsi de tous les décrets soumis à la signature du Bey. Ils sont toujours accompagnés d'un rapport au Premier Ministre. Il semble opportun de faire connaître ce personnage dont le nom apparaît fréquemment dans les textes de législation communale.

La haute fonction de Premier Ministre existait antérieurement à l'établissement du Protectorat. Ce personnage dirigeait personnellement les affaires étrangères, les finances et l'intérieur.

Le Résident Général de France à Tunis, en vertu des accords internationaux, étant chargé de représenter le Bey dans ses rapports avec les puissances étrangères, le Directeur Général des Finances ayant la direction entière de tous les services financiers de la Régence, il s'en suit que le Premier Ministre est resté seulement le Chef des services de l'Intérieur, couramment appelés administration générale.

Il n'en demeure pas moins le premier fonctionnaire tunisien.

« Le Premier Ministre est resté l'intermédiaire entre le Bey et l'Administration Générale. Le Bey ne peut agir que par lui. Il est en somme le dépositaire des pouvoirs de son souverain, son homme de confiance..... » (1).

Le système du Protectorat a nécessité la création d'une fonction de contrôle et de tutelle des services dirigés par le Premier Ministre. C'est ainsi que sous le titre de Secrétaire Général du Gouvernement Tunisien, on a confié, par décret du 4 février 1883, à un agent français les attributions de direction et de surveillance des divers services qui constituent l'administration générale.

§ 4. — Tutelle exercée par le Pouvoir Central

En ce qui concerne l'administratiou des communes, le Premier Ministre laisse au Secrétaire Général du Gouvernement Tunisien la plus grande initiative. On peut dire que ce dernier seul exerce la tutelle des communes. Il existe d'ailleurs à l'administration générale une section particulière appelée Bureau des Communes, Service centralisateur qui exerce sous la direction immédiate du Secré-

(1) G. Cochery : Rapport sur le Protectorat de la Tunisie. Chambre des Députés. Annexe, n° 2037, au p. v. de la séance du 13 juillet 1908.

taire Général la tutelle et le contrôle des communes de la Régence.

Nous aurons l'occasion dans le cours de cet ouvrage d'exposer les interventions fréquentes de la tutelle de l'administration générale. Tandis qu'en France, la loi municipale du 5 avril 1884, consacrant le principe d'une large décentralisation, octroie aux communes des libertés très étendues, le législateur tunisien n'a pas cru devoir suivre cette même voie.

Les divers textes législatifs qui concernent les communes mentionnent l'intervention presque constante de l'autorité supérieure. On critique cette tutelle excessive. Mais le Gouvernement du Protectorat est tenu à beaucoup de prudence. Dans un pays neuf, avec une population cosmopolite, dont la majorité est peu habituée aux choses de la vie politique et administrative, il eut été peu sage de laisser les libertés de la loi française à des administrateurs locaux, de bonne volonté certes, mais parfois d'une capacité administrative incomplète.

Nous venons de commenter l'article 1er du décret du 14 janvier 1914 qui indique comment sont formées les communes. Ce texte est bref. La loi française du 5 avril 1884 dans son titre 1er édicte les règles concernant les changements de nom de communes, les contestations de limites entre les communes, les changements dans la circonscription, le transfèrement des chefs-lieux, etc. L'organisation spéciale des communes tunisiennes dispense de réglementer tous ces cas.

Bien que l'Algérie, du moins en ce qui concerne les communes de plein exercice, soit en principe soumises à la loi française, nous croyons utile de faire dans le cours de cette étude quelques rapprochements, car plusieurs dispositions spéciales à cette colonie présentent pour nous un intérêt particulier voulu par des similitudes ethniques.

Puisque nous venons de traiter de la formation des communes, disons de suite qu'en Algérie une commune est créée par décret après avis du Conseil Général.

Nous savons qu'en France l'érection d'une commune nouvelle n'a lieu qu'en vertu d'une loi après avis du Conseil Général, le Conseil d'Etat entendu.

Formation des Conseils municipaux

« Le Conseil municipal se compose d'un président, d'un ou plusieurs vice-présidents, de conseillers nommés par décrets. Des adjoints aux vices-présidents peuvent être désignés parmi les conseillers : leurs attributions sont définies dans le décret qui les nomme. Les conseillers municipaux sont nommés pour trois ans.

« Les conseillers sont remplacés par tiers chaque année.

« Au cours de la prochaine session, un tirage au sort déterminera l'ordre de sortie des deux premières séries, sauf à Tunis » : (Art. 2 du décret du 14 janvier 1914).

Les règles concernant la formation des Conseils municipaux sont brèves. « Le Conseil municipal se compose d'un président, d'un ou plusieurs vice-présidents, de conseillers nommés par décret ». Rares sont les législations qui règlent en si peu de termes la formation des assemblées communales. C'est du style lapidaire. On peut le critiquer, certes. Il faut cependant reconnaître qu'il convient de laisser au Pouvoir les initiatives nécessaires dans toute période d'organisation et ne pas entraver son action par des textes constituant des barrières infranchissables. L'heure des précisions législatives n'a pas encore sonné pour la Tunisie.

Nous allons examiner successivement les divers éléments constituant le Conseil municipal.

Le Président

Le Conseil municipal se compose tout d'abord d'un président nommé par décret. Qui peut être président ? Le texte ne l'indique pas. Le Gouvernement a donc toute latitude pour désigner le chef de la Commune.

La pratique suivie jusqu'à ce jour veut que la présidence soit attribuée à un indigène musulman. Cette façon de procéder a soulevé de vives critiques. Certains journaux ont publié des articles parfois violents où il est parlé de l'humiliation imposée aux conseillers français des municipalités par le maintien à leur tête d'un chef indigène. En mai 1909, onze vice-présidents de municipalité dans une réunion des représentants des communes de la Régence, ont émis le vœu que les présidents des municipalités qui, tous actuellement, sont les chefs indigènes de la région, Caïds ou Khalifas, se consacrent uniquement à l'administration du Caïdat, et laissent aux vice-présidents l'administration exclusive des villes érigées en communes.

C'est dans les principes mêmes du protectorat que nous chercherons la réponse aux critiques que nous venons de rapporter.

Il résulte des traités du 12 mai 1881 et 8 juin 1883 que l'Etat tunisien a gardé sa personnalité juridique, son autonomie et sa souveraineté et que le Gouvernement français a un pouvoir de surveillance et de contrôle sur l'administration générale de l'Etat tunisien [1].

Le Bey a donc conservé sa souveraineté et la France a un droit de contrôle sur ses actes, contrôle exercé par le Résident Général.

(1) Gaudiani et Thiaucourt, op. cit. p. 13.

En vertu de ce principe l'administration générale qui a dans ses attributions l'administration et la police administrative, la justice civile et criminelle des indigènes, la direction des municipalités, la sûreté publique, la surveillance des Habous, les affaires israélites et l'assistance et l'hygiène publiques, a été respectée et continue d'être dirigée par des fonctionnaires indigènes, le Premier Ministre et le Ministre de la Plume.

Nous avons dit qu'à côté de ces deux ministres on a placé un agent français, le Secrétaire général du Gouvernement tunisien qui exerce auprès d'eux la mission de contrôle que le Résident Général exerce lui-même auprès du Bey.

Nous voyons donc aux divers degrés de la hiérarchie administrative deux organes bien distincts : l'administration au sens propre confiée aux chefs indigènes et le contrôle exercé par des agents français.

Telle est la situation voulue par le droit et conforme aux accords internationaux.

Si ces principes et leurs conséquences sont respectés en haut lieu dans les sphères de l'administration supérieure, peut-on concevoir leur non application dans les rouages administratifs inférieurs. La réponse n'est pas douteuse.

Nous conclurons donc en disant que la désignation d'un chef indigène à la présidence des Conseils municipaux est absolument conforme à la situation politique de la Régence, situation voulue par la France et qu'elle seule peut modifier.

D'ailleurs, cette situation de droit que l'on critique n'est-elle pas profondément altérée à notre avantage par la réalité.

La souveraineté beylicale dont nous parlions plus haut existe-t-elle bien en fait ? N'est-ce pas la France qui, par l'intermédiaire de ses représentants locaux, assure la direction de toutes les affaires du pays ? Croit-on que le Premier Ministre impose ses volontés au Secrétaire général du Gouvernement ?

La France est donc maîtresse ici. Mais peut-elle se prévaloir de sa puissance pour écarter toute participation de l'élément indigène à l'œuvre de la civilisation qu'elle a entreprise dans ce pays ? Non, c'eut été faillir à des engagements et se priver des excellents résultats d'un régime que le patrocinium des romains a fait apprécier. Sous le contrôle, la surveillance et la direction de l'agent français, l'indigène peut et doit dans les sphères où son action peut s'exercer, collaborer à l'œuvre de régénération de la Tunisie.

Cette situation de fait qui confie à nos compatriotes la prépondérance dans la haute administration se retrouve dans les services inférieurs. L'organisation municipale n'échappe pas à cette règle ; et si en droit le président est le chef de la Commune, en fait l'admi-

nistration de celle-ci est tout entière dans les mains de son vice-président qui, toujours, est français.

L'Algérie qui, par son régime politique, est terre française, est soumise en ce qui concerne la composition des communes de plein exercice à la loi française du 5 avril 1884, sous réserve de dispositions spéciales concernant la représentation des indigènes musulmans. A la tête des communes algériennes il y a donc comme en France un Maire élu par le Conseil municipal.

Du Vice-Président

Le deuxième élément du Conseil municipal est le vice-président. Le texte de l'article 2 du décret du 14 janvier 1914 indique que la vice-présidence peut être confiée à un ou à plusieurs vice-présidents. Dans la pratique suivie jusqu'à ce jour, il n'y a par commune qu'un seul vice-président, sauf pour la ville de Tunis dont nous exposons plus loin les dispositions spéciales.

Le vice-président est toujours français. Il est nommé par décret, nous commentons les conditions de nomination dans le paragraphe consacré aux conseillers municipaux.

Des Adjoints au Vice-Président

Des adjoints au vice-président peuvent être désignés parmi les conseillers. La question des adjoints présentant une certaine connexité avec celle de la délégation donnée par le président au vice-président, nous renvoyons au commentaire de l'article 22 où ces deux questions sont traitées simultanément.

Des Conseillers

En ce qui concerne les conseillers municipaux, les dispositions de la loi organique tunisienne sont des plus sommaires. Les conseillers sont nommés par décrets. Le nombre de conseillers et les conditions de nomination ne font l'objet d'aucune mention.

C'est dans le décret constitutif de chaque commune qu'est fixé le nombre de conseillers municipaux. Il n'existe aucune base pour la détermination du nombre. Dans le tableau des communes de la Régence nous avons publié le nombre de conseillers de chaque municipalité. On peut constater que pour certaines villes les représentants communaux sont en quantité insuffisante. Ainsi Tunis, qui possède plus de deux cent mille habitants, ne compte que dix-sept conseillers municipaux. Nous savons qu'en France une cité de cette importance aurait un conseil de trente-six membres. Si l'on tient compte du chiffre de la population française seulement, Tunis devrait avoir, toujours d'après la loi de la Métropole, vingt-sept conseillers muni-

cipaux français, or il n'y en a que six. L'opinion publique, à plusieurs reprises, a sollicité l'augmentation du nombre de conseillers. Celui-ci doit être fixé de telle façon que les conseillers français forment toujours la majorité. C'est le vœu émis par la Conférence Consultative en mars 1912. C'est une nécessité politique. Il en est ainsi en Algérie où le décret du 7 avril 1884 a été rendu dans le but d'assurer la prédominance complète dans les affaires municipales aux colons français.

Aucune condition d'âge n'est déterminée par le décret. Inutile de dire pourtant que les personnes auxquelles le Gouvernement confie un mandat de conseiller sont d'un âge qui n'est jamais inférieur à celui fixé par la loi française, soit vingt-cinq ans.

La nationalité des membres européens des assemblées communales n'est pas indiquée non plus. Le décret constitutif mentionne le nombre de conseillers musulmans, européens et israélites de chaque commune.

Nous pouvons remarquer qu'on ne dit pas « conseiller français », mais bien « conseiller européen ». En effet, les étrangers sont admis, en Tunisie, au sein des assemblées communales. Ici se pose la question délicate du concours de l'élément étranger à l'administration des intérêts locaux.

Nous n'hésitons pas à condamner cette pratique. Elle est contraire au droit public et ne peut donner que des résultats néfastes.

Il fut question, à un moment donné, d'y renoncer et de ne laisser siéger dans les conseils municipaux que les éléments français et indigènes. Mais, sous prétexte de ménagements diplomatiques, cette réforme utile ne put s'accomplir.

Suivant la théorie du droit public, la souveraineté de l'Etat est une et indivisible. Nous avons dit plus haut que le régime du Protectorat avait maintenu la souveraineté du Bey. En fait, la Régence est un Etat mi-souverain où se manifeste concurremment les volontés du Gouvernement protecteur et celles du Gouvernement protégé. La situation prépondérante de l'élément protecteur n'infirme en rien notre thèse; et la souveraineté s'exerce en Tunisie par deux organes qui doivent monopoliser entre leurs mains la vie politique et administrative du pays où l'étranger ne doit remplir aucun rôle actif.

Si nous nous plaçons au point de vue des conséquences pratiques, la présence des étrangers au sein des assemblées communales n'en est pas moins regrettable et peut nuire à la bonne marche des affaires municipales. Nous avons imposé à l'indigène notre protectorat. Les bienfaits multiples qu'il en a retirés l'ont rapproché de nous et pour beaucoup le *vivit sub pectore vulnus* n'est plus à craindre. Quoi qu'il en soit, il subit aisément notre contact et discute avec convic-

tion dans les corps constitués chargés de la défense ou de la gestion des intérêts généraux ou locaux. En sera-t-il de même si l'étranger prend part à ces délibérations où peuvent être en jeu des intérêts contraires par suite de la diversité des éléments ethniques. Evidemment non; la preuve en a été donnée par le fait que deux conseillers indigènes d'une ville de l'intérieur se sont abstenus d'assister à une séance du Conseil où devait être présent un membre étranger dont la nation combattait leurs coreligionnaires en terre africaine.

Nous n'hésitons donc pas à nous déclarer pour l'exclusion radicale des étrangers du sein des assemblées communales.

Cet état de choses que nous regrettons de voir exister en Tunisie a subsisté pendant un certain temps en Algérie. Il a disparu à la suite des dispositions prises dans l'article 8 du décret du 7 avril 1884. La présence des étrangers dans les conseils municipaux algériens a été aussi vivement critiquée. Nous ne citerons que le passage suivant du cours de législation algérienne de M. Charpentier : « La présence des étrangers dans les conseils municipaux a été l'objet des plus vives protestations. Elle ne saurait, du reste, se justifier; elle est contraire au droit public, à l'intérêt français et elle est une cause de conflits. C'est une institution condamnée et qui vient d'ailleurs de disparaître. »

La loi municipale française du 5 avril 1884, dans ses articles 33 et 34, donne une énumération assez longue des cas spéciaux d'inéligibilité et d'incompatibilité.

Sont inéligibles : les assistés, les domestiques, les interdits, certains fonctionnaires tels que préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, les conseillers de préfecture, magistrats, instituteurs publics, ingénieurs des Ponts et Chaussées, etc., dans le ressort où ils exercent leurs fonctions, et enfin les individus privés du droit électoral.

Il y a incompatibilité entre le mandat de conseiller municipal et certaines fonctions publiques telles que préfets, sous-préfets, etc.

La loi tunisienne ne contient aucune disposition sur tous ces points. Le Gouvernement peut donc désigner les fonctionnaires pour remplir le mandat de conseiller ou de vice-président de la municipalité. Et de fait il y a eu et nous voyons encore à la tête de certaines communes des agents de l'Etat tels que : Conducteurs des Ponts et Chaussées, Receveurs des Postes, Receveurs des Contributions diverses.

Y a-t-il lieu d'élever des critiques à ce sujet? Si l'on se place au point de vue des principes généraux de l'organisation communale, il est certain que la présence de fonctionnaires à la tête des communes ou au sein des Conseils municipaux est regrettable. Ils manquent de l'indépendance voulue pour défendre avec la vigueur nécessaire les intérêts du groupement commun.

D'autre part, il faut reconnaître que le Gouvernement a dû, surtout

dans les débuts, recourir au concours de ses agents, les éléments indépendants de certains centres ne permettant pas de constituer une municipalité.

Il s'est présenté parfois que la gestion du vice-président laissant fort à désirer, l'Administration supérieure s'est trouvée dans la nécessité de confier à un fonctionnaire le soin de liquider des situations mauvaises et de faire revivre dans les services municipaux les règles d'une bonne administration.

Parfois aussi des luttes intestines ont amené le Gouvernement à dissoudre le Conseil et à composer le nouveau d'agents de l'Etat.

Ces situations, avec le développement continu des divers centres, tendent à disparaître.

Ici se pose la question délicate et complexe de l'élection des municipalités.

Doit-on avoir des municipalités élues ou des municipalités nommées par le pouvoir exécutif ? Le problème se pose facilement : la solution présente des difficultés.

D'une manière générale, on peut dire que l'opinion publique est favorable à l'élection. La presse de toutes nuances, à plusieurs reprises, a mené campagne en faveur de l'élection des municipalités. Sans préciser les conditions de l'électorat et de l'éligibilité, on réclame le suffrage universel pour la formation des assemblées communales.

Les candidats aux sièges des corps électifs existant actuellement en Tunisie ne manquent pas, dans leur profession de foi, d'inscrire au nombre des réformes à obtenir, l'élection des municipalités. Le Gouvernement lui-même n'y est pas hostile. Nous extrayons du rapport lu par M. Cattan à la Conférence Consultative, dans sa séance du 26 mars 1912, les passages suivants : « La commission d'administration m'a fait l'honneur de me charger de rappeler le vœu émis à diverses reprises par la Conférence Consultative en faveur de l'élection des municipalités..... Les communes tunisiennes devraient être basées sur le principe de l'élection au suffrage universel pour les conseillers français tout au moins.

« Nous croyons répondre au vœu de la plupart d'entre vous en demandant que la loi du 5 avril 1884, qui réglemente le droit de suffrage dans les élections municipales, soit ici appliquée. Il est évident que nous ne parlons ici que de la partie française des Conseils municipaux, la partie indigène, pour le moment, devant rester dans le statu quo.

« Pas de suffrage par collège, système condamné par tout le monde aujourd'hui, mais l'égalité, la fusion, l'union de tous les Français en un seul collège. Pas de catégories d'éligibles ou d'inéligibles, sauf pourtant les incompatibilités prévues par la loi française.

« Enfin, Messieurs, votre commission d'administration vous demande d'émettre le vœu que les conseillers français constituent toujours la majorité dans les assemblées et que les vice-présidents soient élus par les conseillers municipaux français.

« Le sentiment de M. le Ministre ne peut d'ailleurs faire de doute pour personne, puisqu'en 1907 il répondait à une question de M. Communaux, que le principe de l'élection des conseillers français est conforme au sentiment du parti républicain et que sa légitimité ne paraît pas pouvoir être combattue. »

La Conférence Consultative, la section française du moins, réclame donc l'institution du suffrage universel pour les communes.

Le Gouvernement lui-même en admet le principe. Il y a tout lieu d'espérer qu'un jour viendra où les desiderata de la colonie française recevront satisfaction.

Nous constatons toutefois que le Gouvernement manifeste une certaine hésitation dans l'application de cette réforme.

L'Administration à même de juger des résultats obtenus par le statu quo craint peut-être que sa modification n'apporte qu'une amélioration problématique et ne soit au contraire une cause de trouble dans les centres où l'entente qui règne présentement pourrait disparaître dans la lutte politique. On sait qu'en France les élections municipales passionnent la nation beaucoup plus que les élections législatives cependant bien plus importantes.

Dans un pays comme la Tunisie où le souci des intérêts économiques est à juste titre la préoccupation dominante des dirigeants, on peut admettre que ces derniers manifestent peu d'engouement pour l'introduction d'une réforme d'un caractère nettement politique. Le Gouvernement Français lui-même semble conseiller cette réserve. Nous en avons un indice dans le passage suivant du discours prononcé à Béja, en avril 1912, par M. Guist'hau, ministre de l'Instruction Publique : « ..... Regardez, non loin d'ici, du côté de cette grande ville qui s'appelait Carthage, quel peut être le sort sur la terre africaine des cités qui n'ont pas su se garder des agitations politiques. Félicitez-vous du régime dont vous jouissez. Certains français de la Régence sont impatients d'obtenir sur cette terre les mêmes droits qu'en France. Ne se rendent-ils donc pas compte que la Tunisie a l'inestimable privilège de conserver son autonomie, cette autonomie d'où découle sa prospérité. Qu'ils gardent jalousement leur indépendance ; ils peuvent la faire fructifier. Ils sont la France, mais avec plus de liberté, plus d'initiative, plus d'avenir, une France meilleure, si possible, que celle dont ils souhaitent voir appliquer à la Tunisie les rouages administratifs et les institutions politiques » (1).

(1) *La Dépêche Tunisienne,* n° 7897, du 13 avril 1912.

Nous comprenons donc l'hésitation de ceux qui président aux destinées de ce pays ; et notre avis personnel est que le Gouvernement n'a pas à manifester de hâte pour accomplir une réforme qui donnerait peut-être satisfaction aux amateurs de luttes politiques, mais qui n'apporterait aucune amélioration dans la marche des affaires communales et qui sûrement, dans bien des cas, viendrait troubler l'existence paisible des centres où la vie économique doit primer la vie politique. Beaucoup pensent ainsi, mais préfèrent ne pas l'avouer.

Si toutefois un jour arrive où le Gouvernement se décide à accomplir la réforme, nous croyons que l'on pourrait s'inspirer de la loi française du 5 avril 1884 qui fonctionne en Algérie à la satisfaction de tous les Français. Toutefois, en ce qui concerne le nombre de conseillers français, car pour les indigènes le maintien du statu quo s'impose, nous ne croyons pas que l'on puisse suivre textuellement les prescriptions de la loi française. Des dispositions générales applicables à toutes les communes sans distinctions semblent peu pratiques. Il appartiendra donc au Gouvernement de fixer pour chaque commune le nombre de conseillers français à élire en tenant compte de plusieurs considérations telles que chiffre de la population, professions, etc.

Le mode d'élection sera le scrutin de liste, chaque électeur pouvant écrire sur son bulletin autant de noms qu'il y a de conseillers à nommer.

Pourra être électeur tout Français, majeur de 21 ans, non interdit ou frappé d'incapacité par suite de condamnation ou faillite et domicilié dans la commune au moins depuis six mois.

Sera éligible tout Français âgé de vingt-cinq ans et inscrit sur la liste électorale. Nous sommes d'avis de considérer comme inéligibles d'une manière générale les fonctionnaires de l'Etat et des Communes.

La durée du mandat sera, comme en France et en Algérie, de quatre ans.

Enfin, il conviendra de confier aux conseillers élus le soin d'élire parmi eux le Vice-Président de la Municipalité.

Telles sont, esquissées à grands traits, les règles qui pourraient servir de base à un décret portant formation des Municipalités par l'élection.

Les élections amèneraient-elles un changement important dans le personnel dirigeant actuel les Municipalités ? Pour les grandes villes peut-être, mais pour les communes, nous sommes convaincus que bon nombre de ceux qui sont à leur tête présentement y seraient maintenus par le suffrage universel. Car il faut reconnaître que dans la majorité des cas le choix du Gouvernement s'est exercé d'une

façon très judicieuse et donnant entière satisfaction à la population.

Nous avons dit plus haut qu'en ce qui concerne l'élément musulman des assemblées communales, il était opportun de maintenir les règles en vigueur, c'est-à-dire sa nomination par décrets.

La masse des indigènes ne possède pas encore une culture intellectuelle suffisante, un sentiment assez développé des affaires politiques et administratives, pour permettre au Gouvernement de conférer à nos protégés le droit électoral. Un jour viendra peut-être où cette possibilité pourra être envisagée, mais il est encore lointain.

L'Algérie, où la civilisation française porte ses fruits depuis trois quarts de siècle, a, dans les communes de plein exercice, des conseillers municipaux musulmans élus par leurs pairs. L'effectif de la représentation musulmane varie de 2 à 6 sans pouvoir dépasser le quart de l'effectif total du Conseil (Décret du 7 avril 1884).

Il existe certaines particularités relatives aux attributions des conseillers municipaux musulmans ; ainsi, ces derniers ne participent pas à l'élection des délégués sénatoriaux et à la nomination du maire et des adjoints.

Durée du mandat des conseillers municipaux

Les conseillers municipaux sont nommés pour trois ans. Ils sont remplacés par tiers chaque année. L'ancien texte de la législation communale tunisienne ne contenait, sauf pour la Ville de Tunis, aucune disposition relative à la durée du mandat des conseillers municipaux.

Cette lacune nous avait suggéré l'observation suivante : Nous croyons que présentement ce silence de la loi peut prendre fin. Il serait avantageux sous bien des rapports de fixer un terme au mandat des conseillers municipaux. On peut hésiter à demander à un membre du conseil de se retirer ; il sera plus facile de ne pas renouveler le mandat du conseiller qu'il y a intérêt à écarter des affaires communales.

Le décret du 14 janvier 1914 contient donc sur ce point une heureuse innovation.

Mode de nomination des conseillers municipaux

Les conseillers municipaux sont nommés par décrets. Le nouveau texte respecte fidèlement l'ancien sur ce point.

L'ancien décret du 1er avril 1885 sur les communes contenait dans son article 3 relatif à la formation des conseils municipaux des dispositions spéciales à la ville de Tunis.

Voici le texte de cet article 3 :

« Le Conseil municipal se compose d'un Président, de Vice-Présidents et de conseillers nommés par décrets.

« L'organisation municipale de la ville de Tunis est réglée par les décrets des 30 août 1858 et 31 octobre 1883.

« La ville de Tunis est administrée par un Président de la Municipalité assisté de deux adjoints et d'un Conseil municipal.

« Le Président et les adjoints sont nommés par décrets rendus en Conseil des Ministres et Chefs de Service.

« Le Conseil municipal est composé de huit membres tunisiens, huit membres européens et un membre israélite indigène nommé par nous.

« Les membres du Conseil sont remplacés par tiers, chaque année. Un tirage au sort détermine l'ordre de sortie des conseillers.

« En cas de vacance, les pouvoirs du nouveau conseiller expirent à l'époque où auraient cessé ceux de son prédécesseur. »

L'article 50 du décret du 14 janvier 1914 édictant que les prescriptions de la législation antérieure non contraires au nouveau texte sont expressément maintenues, il s'en suit que les règles de l'ancien article 3 spéciales à la Ville de Tunis doivent être considérées comme étant encore en vigueur.

Ce texte mentionnait que l'organisation spéciale de la Ville de Tunis était réglée par les décrets des 30 août 1858 et 31 octobre 1883.

Ces décrets ont été repris, en ce qui concerne l'organisation municipale, d'abord par le décret du 1er avril 1885, puis par celui du 14 janvier 1914.

Dans le décret du 30 août 1858, plusieurs articles sont consacrés à l'expropriation publique. Ces dispositions ne sont plus applicables aujourd'hui et sont remplacées par celles du décret du 5 septembre 1905, réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Comme dans les autres communes de la Régence, le chef de l'administration municipale est le Président qui, comme partout ailleurs, est un indigène musulman, ce dernier est toujours le cheikh El Médina, gouverneur de la ville de Tunis.

Le Président est assisté de deux adjoints. Ceux-ci sont toujours des Français. On les appelle couramment les Vice-Présidents de la Municipalité. Ils se partagent entre eux les divers services municipaux.

Les décrets nommant les Présidents et les Vice-Présidents de la Municipalité de Tunis sont rendus en Conseil des Ministres et Chefs de Service. Pour les autres villes, c'est un simple décret.

La mesure spéciale appliquée à la Ville de Tunis s'explique. Ca-

pitale de la Régence, ayant une population de plus de deux cent mille habitants, il est tout naturel que la désignation de ceux qui doivent présider à ses destinées fassent l'objet d'une délibération prise par le haut Conseil tunisien.

Nous avons indiqué précédemment que le nombre de Conseillers Municipaux était fixé par le décret constitutif de chaque commune. Pour la Ville de Tunis, le nombre de représentants est indiqué dans l'ancien décret organique. Le Conseil Municipal se compose de huit membres tunisiens, huit membres européens et un membre israélite indigène.

Par membres tunisiens, il faut entendre les indigènes musulmans. Parmi les Européens on compte actuellement six français, trois italiens et un anglo-maltais. La représentation française n'a donc pas la majorité, situation anormale qui nécessite une modification en faveur de l'élément français.

Le mandat des Conseillers municipaux de la Ville de Tunis n'avait pas, comme celui des représentants des villes de l'intérieur, une durée illimitée. Il durait trois ans, les membres du Conseil étant remplacés par tiers chaque année. Un tirage au sort détermine l'ordre de sortie des conseillers

Nous savons que ces règles applicables exclusivement à la Ville de Tunis, ont été étendues par le décret du 14 janvier 1914, à toutes les communes de la Régence.

En somme, les dispositions de l'article 3 de l'ancien décret du 1er avril 1885, qui n'ont pas été annulées par le nouveau texte, sont celles concernant la composition du Conseil munipal de Tunis et la nomination de ses vice-présidents.

Dissolution du Conseil Municipal

« Le Conseil municipal ne peut être dissous que par décret. S'il y a urgence, il peut être suspendu par arrêté de notre Premier Ministre. En cas de dissolution d'un Conseil Municipal ou de démission de tous ses membres en exercice et lorsque aucun conseil municipal ne peut être constitué, une commission administrative est nommée par un décret qui définit ses attributions. » (Article 3 du décret du 14 janvier 1914). »

Le décret du 1er avril 1885 ne contenait aucune disposition concernant la dissolution et la suspension des conseils municipaux.

Malgré cette lacune, le Gouvernement a été amené dans certaines circonstances, à prononcer la dissolution de Conseils municipaux et à remplacer ces derniers par des commissions administratives.

Le décret organique du 14 janvier 1914 n'a donc fait que consa-

crer un état de choses ancien et réglementer en la précisant, une coutume administrative préexistante.

La loi française du 5 avril 1884 traite de cette question dans ses articles 43, 44 et 45.

En France, un conseil municipal ne peut être dissous que par décret motivé du Président de la République, rendu en conseil des ministres et publié au Journal Officiel.

En Tunisie, un simple décret suffit, sans qu'il soit nécessaire d'exposer les motifs de la dissolution. Bien que le texte soit muet à cet égard, le décret beylical prononçant la dissolution d'un conseil municipal devra toujours être inséré au Journal Officiel Tunisien.

En cas d'urgence, le Premier Ministre peut, par arrêté, suspendre un conseil municipal. En France, ce droit appartient au préfet, qui doit rendre compte immédiatement de sa décision au ministère de l'intérieur ; la durée de la suspension ne peut excéder un mois.

Le décret beylical ne mentionne pas combien de temps durera la suspension prononcée par le Premier Ministre. En fait, cette dernière sera de courte durée, ou bien la dissolution sera prononcée et le conseil municipal sera alors remplacé par une commission administrative, ou bien l'arrêté de suspension sera rapporté et le Conseil municipal reprendra ses fonctions.

Qui, pendant la suspension, sera chargé de l'administration communale ? L'article 3 du décrat du 14 janvier 1914 ne donne à ce sujet aucune indication. Il semble que l'arrêté ministériel devra pourvoir à cette lacune en désignant le Vice-Président pour accomplir durant la suspension les actes absolument indispensables de la vie communale.

Lorsque la dissolution du conseil municipal est prononcée, une commission administrative est nommée par décret. il en est de même lorsque tous les membres en exercice donnent leur démission et lorsqu'aucun conseil municipal ne peut être constitué. En France, dans ces cas, c'est une délégation spéciale qui remplit les fonctions du conseil municipal. Ses pouvoirs sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. Il lui est interdit notamment d'engager les finances municipales au delà des ressources disponibles de l'exercice courant et de préparer le budget communal.

Le décret tunisien laisse au pouvoir exécutif le soin de définir les attributions de la commission administrative. Il est à prévoir, en effet, que cette dernière devra remplir son rôle durant plusieurs exercices ; il eût été par conséquent imprudent de prescrire dans le décret organique que sa gestion serait limitée aux actes de pure administration conservatoire et urgente. Il va de soi que le décret définissant les pouvoirs de la commission administrative ne man-

quera pas d'indiquer que cette dernière ne pourra pas voter des emprunts, ni engager pour de longues années les finances municipales.

Suivant la pratique suivie jusqu'à ce jour, les membres de la commission municipale sont habituellement choisis parmi les principaux fonctionnaires de la localité dont l'assemblée communale a éte dissoute. Le conducteur des Ponts-et-Chaussées de la subdivision est généralement désigné et à bon droit, en raison de sa compétence particulière en matière de travaux de voirie.

Fonctionnement des Conseils Municipaux

Publicité des séances des Conseils Municipaux

« Les séances des Conseils Municipaux sont publiques. Le Président du Conseil Municipal aura le droit de faire expulser de l'auditoire et même de faire arrêter tout individu dont la présence sera une cause de trouble et de faire dresser procès-verbal en cas de crime ou de délit.

« Afin d'assurer le bon ordre et la liberté des délibérations, le Président aura soin de prendre les dispositions nécessaires pour que la partie de la salle destinée au public soit séparée de l'enceinte réservée au Conseil.

« Le Comité secret lorsqu'il est demandé soit par le Président, soit par trois membres au moins du Conseil Municipal doit être mis aux voix sans discussion. Le Conseil se prononce par assis et levé sans débats ». (Art. 4 du décret du 14 janvier 1914.)

Les séances tenues par les Conseils Municipaux en Tunisie sont publiques. En France, l'ancienne loi municipale de 1855 décidait que les séances des Conseils Municipaux ne seraient pas publiques. Ce n'est qu'en 1884, dans la nouvelle loi communale, que la publicité a été admise.

Aucun motif ne pouvait amener le législateur tunisien à procéder autrement. Il faut d'ailleurs dire que la faculté donnée au public n'est guère mise à profit ; et dans la majorité des communes seuls assistent à la séance les Conseillers municipaux.

Le Président du Conseil Municipal a la police des séances. Le Président du Conseil sera le Président de la Municipalité ou en son absence le Vice-Président délégué. Dans les communes où il y a un Conseiller municipal chargé d'une façon permanente de remplacer le Vice-Président absent ou empêché, ce conseiller peut parfaitement présider l'assemblée communale dans les cas où Président et Vice-Président sont empêchés.

Le Président de la séance aura le droit de faire expulser de l'auditoire et même faire arrêter toute personne dont la présence serait une cause de trouble.

Le législateur tunisien, qui dans cet article s'est inspiré des art. 54 et 55 de la loi française, a ajouté au texte de celle-ci un paragraphe prescrivant au Président du Conseil de délimiter la partie de la salle réservée au public.

Le Président du Conseil, en cas de crime ou de délit, doit faire dresser procès-verbal.

Ce nouvel article 4 du décret organique sur les communes reproduit textuellement le texte de l'ancien article 4 du décret du 1er avril 1885, sauf qu'il fait précéder les mots « arrêter tout individu » et « dresser procès-verbal » de l'expression « faire ». Cette adjonction a toute son utilité : en effet, le Président de la Commune en Tunisie n'est pas comme les maires de France, officier de police judiciaire. Il ne peut dans ces conditions accomplir des actes qui ne sont pas prévus dans ses attributions.

C'est au commissaire de police, requis par le Président, qu'il appartiendra d'arrêter tout individu causant du trouble et de dresser procès-verbal en cas de crime ou de délit. Le procès-verbal devra être transmis sans délai au Procureur de la République.

Le Président ou trois membres au moins du Conseil Municipal peuvent demander le comité secret. Cette demande ne doit faire l'objet d'aucune discussion. L'assemblée se prononce par assis ou levé. Si cette dernière vote le comité secret, le public devra évacuer immédiatement la salle.

Sessions ordinaires

« Les Conseils Municipaux tiennent quatre sessions ordinaires : en février, mai, juillet et novembre. La durée de chaque session ne peut dépasser quinze jours.

« Pendant les sessions ordinaires, le Conseil Municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions. » (Art. 5 du décret du 14 janvier 1914.)

Le décret du 14 janvier 1914 a modifié les dates des sessions ordinaires telles qu'elles étaient fixées par le décret de 1885, aux termes duquel les sessions s'ouvraient le lundi qui suit les 13 octobre, 13 janvier, 13 mars et 13 juillet.

Cette réglementation nous avait suggéré la remarque suivante : On peut dire que, d'une manière générale, les règles concernant la date des sessions ne sont guère suivies. En outre, par suite de la nouvelle réglementation financière, la séance de mars est tenue au mois de mai. Actuellement les Conseils Municipaux tiennent séance

pendant les mois de janvier, mai, juillet et octobre, sans quantième déterminé. Signalons que la séance du mois d'octobre serait avantageusement reportée au mois de novembre, époque où la rentrée de France est terminée.

La modification apportée est donc heureuse ; elle n'a fait d'ailleurs que consacrer les errements suivis depuis longtemps.

Toutes les matières qui rentrent dans les attributions des Conseillers Municipaux peuvent être portées à l'ordre du jour des sessions ordinaires. Nous exposons infra quelles sont ces attributions.

La durée de chaque session est de quinze jours. En fait, dans la plupart des communes, la session ne dure qu'une séance.

Le texte n'indique pas dans quel local les Conseillers doivent siéger. C'est à la Municipalité, édifice communal, ou dans le local qui en tient lieu. Mais si, à la suite de certaines circonstances, le Conseil Municipal était dans l'impossibilité de se réunir au lieu habituel de ses séances, il pourrait, sans commettre une irrégularité, siéger dans un local particulier.

Il peut se présenter qu'aucune question ne soit à soumettre au Conseil à l'une des sessions ordinaires. Le Président peut-il dans ce cas se dispenser de convoquer les Conseillers ? Non, la session doit avoir lieu quand même. Le Président doit respecter le droit des Conseillers qui peuvent avoir des propositions à faire.

Sessions extraordinaires

« Toute session extraordinaire du Conseil Municipal doit être autorisée par le Premier Ministre.

« La demande de convocation extraordinaire doit contenir l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le Conseil doit s'assembler, et le Conseil ne doit s'occuper que de ces objets.

« La session extraordinaire, si sa durée n'est pas limitée par le Premier Ministre, ne se clôturera que par l'épuisement de l'ordre du jour spécial qui a été porté à la connaissance du gouvernement et des conseillers. » (Art. 6 du décret du 11 janvier 1914). »

En ce qui concerne les sessions extraordinaires, le législateur tunisien n'a pas adopté les innovations de la loi française du 5 avril 1884, qui permet au maire de convoquer en session extraordinaire le Conseil Municipal sans autorisation préalable. Il s'en est tenu aux dispositions de la loi du 5 mai 1885 qui exige l'autorisation préalable du Préfet ou du Sous-Préfet.

Cette mesure de prudence n'est pas à critiquer.

Les Conseils municipaux tunisiens peuvent donc se réunir en session extraordinaire. Mais ils devront préalablement demander l'autorisation au Premier Ministre en exposant les motifs de la réunion.

Bien que le texte ne le dise pas, nous croyons que le Conseil municipal peut et doit se réunir en session extraordinaire sur la demande du Premier Ministre.

Délai et forme des convocations

« Il n'est pas fait de distinction entre les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires pour le délai qui doit s'écouler entre la convocation et la réunion du Conseil municipal.

« Ce délai est de trois jours francs, dans tous les cas. Le Premier Ministre conserve le droit d'abréger ce délai en cas d'urgence.

« Le délai de 3 jours étant un délai franc, ni le jour de la convocation ni celui de la réunion n'y sont compris.

« Toute convocation est faite par le Président. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée à la porte de l'Hôtel-de-Ville et adressée par écrit et à domicile à tous les membres du conseil. » (Art. 7 du décret du 14 janvier 1914.)

Qu'il s'agisse de session ordinaire ou de session extraordinaire, le délai qui doit s'écouler entre la convocation et la réunion est le même, c'est l'application des règles françaises. Signalons toutefois qu'en France avant la loi de 1884, lorsque le Conseil municipal était convoqué extraordinairement, la convocation se faisait 5 jours au moins avant celui de la réunion.

Le délai est de trois jours francs, c'est-à-dire qu'il doit y avoir trois fois vingt-quatre heures entre le jour où les convocations sont envoyées et celui de la réunion, ces deux derniers ne comptant pas dans le délai.

En cas d'urgence, ce délai de trois jours peut être réduit par le Premier Ministre. Le Président autorisé à réunir le Conseil extraordinairement ne peut, de sa propre autorité, abréger le délai. Mais il peut, dans ce but, solliciter l'autorisation du Premier Ministre.

Dans le cas où ces prescriptions ne seraient pas observées, les délibérations prises par le Conseil seraient annulables. L'autorité compétente pour prononcer la nullité est le Premier Ministre ainsi que nous le verrons plus loin.

Les convocations doivent être faites par le Président. Nous croyons que des convocations signées par le Secrétaire de la Commune par ordre du Président, seraient valables. En France, le Conseil d'Etat s'est prononcé dans ce sens.

Les convocations doivent être adressées par écrit et à domicile à tous les Conseillers. Une convocation verbale serait sans valeur et pourrait entraîner la nullité des délibérations. En France, il y a controverse sur ce point et la jurisprudence du Conseil d'Etat n'est pas fixée. Nous croyons que dans certains cas, la convocation se-

rait valable, celle par exemple adressée aux Conseillers venus à une séance qui doit être renvoyée, le quorum n'étant pas atteint.

Les convocations sont adressées à domicile. Dans la pratique c'est le garçon de bureau de la commune qui est chargé de cette mission. Dans le cas d'envoi par la poste, il serait bon d'utiliser la lettre recommandée, afin d'être à même, le cas échéant, de justifier de la date d'envoi.

La loi française du 5 avril 1884 exige que la convocation soit mentionnée au registre des délibérations et affichée à la porte de la Mairie. Ces dispositions n'existaient pas dans la loi tunisienne de 1885. Toutefois, en ce qui concerne la mention de la convocation au registre des délibérations, une circulaire en date du 13 novembre 1884 et signée par M. Bompard, alors Secrétaire Général du Gouvernement tunisien, donnait le modèle des extraits des délibérations à transmettre à l'autorité supérieure. Nous y trouvons la mention suivante : « .... Et sur convocation individuelle qui a été faite à chacun de ses membres .... ». Les extraits devant être la copie fidèle du registre des délibérations, il s'ensuit que la mention de convocation s'y trouvait inscrite.

L'affichage à la porte de l'Hôtel-de-Ville n'était pas prescrit non plus.

Ces lacunes ont été comblées dans le nouveau texte de 1914.

Nombre de conseillers dont la présence est nécessaire pour délibérer

« Le Conseil municipal ne peut valablement délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice assiste à la séance. Quand après deux convocations successives à trois jours d'intervalle, et dûment constatées, le Conseil municipal n'est pas réuni en nombre suffisant, la délibération est valable, quel que soit le nombre des membres présents. » (Article 8 du décret du 14 janvier 1914).

La majorité est la moitié plus un des membres en exercice. Dans le cas où le nombre des conseillers est impair, la majorité se calcule sur le chiffre pair immédiatement inférieur.

On entend par membres en exercice tous les membres qui font actuellement partie du Conseil municipal.

Quand après deux convocations successives, à trois jours d'intervalle et dûment constatées, le Conseil municipal n'est pas réuni en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents.

Les convocations successives doivent être faites à trois jours d'intervalle. La loi française ajoute : « au moins » à ces derniers termes. Il s'en suit que la deuxième convocation peut être faite

plusieurs semaines, voire même plusieurs mois après la première. Le décret tunisien ne contenant pas dans son texte l'expression « au moins », il s'en suit que régulièrement la dernière convocation devrait avoir lieu exactement trois jours après la première. Nous ne croyons pas que le législateur ait voulu donner tant de rigueur à la règle. Et une deuxième ou une troisième convocation postérieure de plus de trois jours à la première ou à la seconde, serait certainement valable.

Du Président

Le Président du Conseil municipal dirige les débats.

Dans les séances où les comptes d'administration du Président sont débattus, le Conseil municipal élit son Président provisoire. Le Président titulaire peut assister à la discussion, mais il doit se retirer au moment du vote. » (Art. 9 du décret du 14 janvier 1914.)

Nous avons indiqué plus haut que le Président du Conseil pouvait être soit le Président de la Municipalité, soit le Vice-Président délégué ou son remplaçant.

Le Président dirige les débats. C'est lui qui ouvre la séance et la déclare close. Une délibération prise hors la présence du Président serait nulle de plein droit.

Dans la session qui se tient le mois de mai, le conseil doit examiner les comptes du Président pour l'exercice précédent. Les conseillers élisent un Président provisoire qui dirigera les débats. Le Président titulaire a le droit d'être présent pour fournir les éclaircissements qui pourraient lui être demandés et au besoin défendre sa gestion ; mais au moment du vote, il doit se retirer.

Du Secrétaire

« Au début de chaque session et pour sa durée, le Conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de Secrétaire.

« Il peut leur adjoindre des auxiliaires pris hors de ses membres qui assistent aux séances sans participer aux délibérations. » (Art. 10 du décret du 14 janvier 1914.)

Le plus souvent c'est le Secrétaire de la Municipalité qui remplit les fonctions de Secrétaire du Conseil. C'est lui qui prend note des diverses délibérations et rédige ensuite la minute du procès-verbal.

Majorité

« Les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants.

« En cas de partage, sauf le cas de scrutin secret, la voix du Président du Conseil municipal est prépondérante. Le vote a lieu au

scrutin public sur la demande du quart des membres présents; les noms des votants avec la désignation de leurs votes sont insérés au procès-verbal. Il est voté au scrutin secret toutes les fois que le tiers des membres présents le réclame, ou qu'il s'agit de procéder à une nomination ou à une présentation. Dans ces derniers cas, après deux tours de scrutin secret, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin, et l'élection a lieu à la majorité relative ; à égalité de voix; l'élection est acquise au plus âgé.

« La demande de scrutin secret a toujours la priorité sur la demande de scrutin public. » (Art. 11 du décret du 14 janvier 1914).

Il ne faut pas confondre la majorité des membres en exercice requise pour permettre au Conseil de délibérer valablement et la majorité des votants.

Le chiffre de celle-ci peut être inférieur à la première. Si par exemple, dans une séance, 13 membres sont présents, ceux-ci formant la majorité des membres en exercice, et que trois conseillers déclarent s'abstenir, la majorité des votants, calculée sur 10, sera de 6 voix.

Dans le cas où il y a partage, sauf pour le scrutin secret, la voix du Président est prépondérante. En cas d'absence de ce dernier, le Vice-Président délégué ou son remplaçant ont également voix prépondérante.

Le décret de 1885 ne contenait aucune indication relative aux modes de votation. Le texte de 1914 a comblé cette lacune en s'inspirant des règles tracées par l'article 51 de la loi française du 5 avril 1884.

Registre des délibérations

« Les délibérations sont inscrites, par ordre de date, sur un registre, coté et paraphé au Secrétariat général. Les délibérations sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les empêche de signer.

« Le compte-rendu analytique, en français et en arabe, de la séance, sera affiché à la porte de l'Hôtel-de-Ville. » (Art. 12 du décret du 14 janvier 1914).

Le décret du 1er avril 1885 prévoyait l'obligation de transcrire les délibérations sur un registre en arabe et sur un registre en français. Cette prescription n'était pas suivie en raison des difficultés d'ordre pratique. Elle a été avantageusement remplacée par la nécessité de publier également en arabe, à la porte de l'Hôtel-de-Ville, l'analyse des délibérations.

Les délibérations doivent être inscrites par ordre de date. Leur transcription sur le registre doit se faire immédiatement et la signa-

ture des conseillers doit y être apposée en séance. Selon l'habitude, le procès-verbal est transcrit sur le registre après la séance et lecture en est donnée à la séance suivante.

Tous les conseillers présents à la séance doivent signer. S'ils ne le font pas, on devra en indiquer le motif. Ce sera, le plus souvent, le défaut d'instruction du conseiller ou le refus d'apposer sa signature au bas d'un texte contenant des délibérations prises malgré son opposition.

Les registres des délibérations, préalablement à leur emploi, doivent être cotés et paraphés par les soins du Secrétariat général.

Communication des procès-verbaux, des budgets et comptes de la Commune et des arrêtés municipaux

« Les habitants et les contribuables de la Commune peuvent demander communication et prendre copie des délibérations du Conseil Municipal.

« Cette faculté est étendue aux budgets et comptes et aux arrêtés municipaux.

« La communication est faite sans déplacement des documents consultés. » (Art. 13 du décret du 14 janvier 1914).

Le droit de demander communication et de prendre copie des délibérations du Conseil, budgets, comptes et arrêtés municipaux était réservé suivant le texte de l'article 13 du décret de 1885 aux seuls habitants de la Commune, c'est-à-dire à ceux domiciliés dans le périmètre communal. Il n'y était pas question des contribuables. La loi française donne, et avec raison, les mêmes droits à ces derniers. Nombreux en effet sont ceux qui, propriétaires d'immeubles en Tunisie, acquittent l'impôt de la taxe sur la valeur locative et qui ne sont pas domiciliés dans la Commune où sont situés leurs biens. Ils avaient cependant intérêt à connaître les règlements municipaux et les décisions prises par l'assemblée communale. Le nouvel article 13 comble cette lacune.

Il est permis de demander communication des arrêtés municipaux Il ne s'agit là, évidemment, que des arrêtés réglementaires, les arrêtés individuels ne sauraient être l'objet d'une communication qu'à l'intéressé lui-même.

Les documents que les habitants de la Commune peuvent consulter ne doivent pas quitter les bureaux de la Municipalité. Il appartient au Président de prescrire au personnel sous ses ordres de prendre les précautions nécessaires pour éviter, lors de la communication, les risques de détérioration ou de perte.

Commissions

« Le Conseil Municipal peut former, au cours de chaque session, des commissions d'études chargées de l'examen préalable des affaires soumises au Conseil, soit par l'Administration, soit en vertu du droit d'initiative qui appartient à chaque membre du Conseil.

« Ces commissions ne peuvent tenir leurs séances que pendant les sessions.

« Les commissions formées au sein du Conseil Municipal ne peuvent être que des commissions d'études; elles n'ont pas de pouvoir propre et ne peuvent exercer, même en vertu de délégation, aucune des attributions réservées par la loi au Conseil Municipal.

« Elles devront se borner à préparer et à instruire les affaires qui leur auront été renvoyées. » (Art. 14 du décret du 14 janvier 1914).

En ce qui concerne les commissions formées au sein du Conseil Municipal, il y a une différence profonde entre la loi tunisienne et la loi française. La première a consacré un paragraphe spécial pour bien spécifier que ces commissions ne pouvaient fonctionner que durant la session du Conseil Municipal. La loi française, plus libérale, autorise à tenir séance non seulement pendant les sessions, mais encore dans l'intervalle des sessions.

Le législateur tunisien a craint sans doute que la prolongation, en dehors des sessions, des pouvoirs de la commission ne fût une cause de trouble dans la bonne administration communale. Il a voulu réserver au Président seul le souci des affaires municipales en dehors des sessions du Conseil. Il a bien soin de préciser, dans l'article que nous commentons, que ces commissions, formées au sein du Conseil Municipal, ne sont que des commissions d'étude, n'ayant aucun pouvoir propre et devant se borner à préparer et à instruire les affaires qui leur auront été renvoyées.

D'ailleurs, l'application stricte de cette règle aurait pour résultat, dans bien des cas, de supprimer l'institution. En effet, dans la majorité des communes, la session ne dure qu'une séance ; d'où impossibilité de former des commissions. Il y a cependant des questions délicates et importantes qui méritent d'être étudiées par une commission spéciale préalablement à la discussion générale. Le texte tunisien devrait donc être modifié dans le sens de la loi française.

Signalons d'ailleurs que le gouvernement n'exige pas l'application rigoureuse des règles de l'article 14. Des Commissions formées au sein du Conseil Municipal ont pu fonctionner dans l'intervalle des sessions.

Nous croyons qu'on peut admettre au sein de ces Commissions des personnes étrangères au Conseil Municipal, douées de connaissances techniques de nature à seconder les membres de la Com-

mission dans leurs travaux. Ces personnes, le plus souvent agents de l'Etat ou des communes, ne peuvent faire partie de ces Commissions qu'à titre purement consultatif.

Démission des Conseillers Municipaux

« Tout membre du Conseil Municipal qui a manqué à trois sessions successives, sans motifs reconnus légitimes par le Conseil, peut, après avoir été admis à fournir ses explications, être déclaré démissionnaire par le Premier Ministre.

« Les démissions volontaires sont adressées au Premier Ministre ; elles deviennent définitives à partir de l'accusé de réception. » (Art. 15 du décret du 14 janvier 1914.)

L'ancien texte de 1885 portait ainsi que la loi française de 1884 « à trois convocations successives ». Nous préférons la nouvelle expression « trois sessions » qui est plus claire. Il est nécessaire que les absences soient consécutives. La présence d'un conseiller à une session couvre ses absences antérieures.

Le Conseil est appelé à apprécier la légitimité du motif que le conseiller invoque pour excuser ses absences. Si donc l'assemblée communale admet ses excuses, la démission ne peut plus être prononcée par le Premier Ministre.

Avant d'être déclaré démissionnaire par le Premier Ministre, le conseiller qui a manqué à trois sessions successives sans motifs reconnus légitimes par l'Assemblée communale doit être admis à fournir ses explications au Premier Ministre.

Le texte parle d'explications sans donner aucune précision. Le Premier Ministre aura donc un pouvoir d'appréciation souverain.

Le Conseiller déclaré démissionnaire n'a aucun recours contre la décision du Premier Ministre. En France, le membre du Conseil Municipal déclaré démissionnaire par le Préfet peut exercer un recours devant le Conseil de Préfecture.

L'article 15 du décret de 1885 n'avait trait qu'aux démissions d'office. Il n'y était pas question des démissions volontaires.

La nouvelle loi comble cette lacune en édictant que les démissions volontaires sont adressées au Premier Ministre. Elles deviennent définitives à partir de l'accusé de réception. Mais que se passera-t-il si l'accusé de réception ne parvient pas au conseiller démissionnaire ? Le décret tunisien est muet sur ce point.

La loi française du 5 avril 1884 dans son article 60 dit qu'à défaut de cet accusé de réception, un mois après un nouvel envoi de la démission constaté par lettre recommandée, la démission deviendra définitive.

Le Conseiller tunisien ne pourra donc que renouveler sa démission et attendre que le Premier Ministre veuille bien lui en accuser réception.

Attributions des Conseils Municipaux

Dans le chapitre précédent qui traite du fonctionnement des Conseils Municipaux, le législateur tunisien a suivi de très près le texte métropolitain régissant cette matière.

En ce qui concerne les attributions des Conseils Municipaux il n'en est plus de même. Il s'écarte complètement de la loi française. Celle-ci réglemente la question en douze articles, la loi tunisienne en six seulement. Des raisons multiples s'opposent à ce que les attributions des Conseils Municipaux Tunisiens soient identiques à celles de France.

Nous l'avons dit précédemment, la tutelle de l'autorité supérieure sur les communes doit s'exercer d'une façon assez rigoureuse. Il ne peut être question d'accorder à nos groupements locaux toutes les libertés que des siècles de civilisation permettent de donner aux communes françaises. N'oublions pas que dans nos comparaisons avec les communes de France nous envisageons surtout la commune urbaine, la commune telle qu'elle existait au moyen-âge, c'est-à-dire le groupement d'une cité importante ou l'élément intellectuel ne fait pas défaut.

La loi française classifie les délibérations du Conseil Municipal suivant qu'elles sont soumises à approbation ou non. Il y a les délibérations réglementaires constituant le droit commun et qui sont exécutoires par elles-mêmes. Puis il y a les délibérations qui doivent être approuvées par le préfet et qui sont énumérées dans la loi du 5 avril 1884, en son art. 68.

En Tunisie, cette distinction n'existe pas. Aucune délibération n'est exécutoire par elle-même. Pour toutes l'approbation de l'autorité supérieure est nécessaire.

Affaires sur lesquelles il est délibéré

« Les Conseils Municipaux délibèrent sur les objets suivants :

« 1° Les conditions des baux de biens pris à ferme ou donnés à loyer par les communes ;

« 2° Les aliénations et échanges de propriétés communales ;

« 3° Les acquisitions d'immeubles, les constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles, les projets, plans et devis des travaux neufs, des grosses réparations et d'entretien ;

« 4° Les transactions ;

« 5° Le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public ;

« 6° La création et la suppression, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la dénomination des rues et places publiques, la création et la suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de foire, de tir ou de courses ;

« 7° L'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques municipales, les modifications à des plans d'alignement adoptés, le tarif des droits de voirie, le tarif des droits de stationnement ou de location sur les dépendances du domaine public communal, et généralement le tarif des droits divers à percevoir au profit des Communes ;

« 8° L'acceptation des dons et legs faits à la Commune ;

« 9° Le budget communal ordinaire ;

« 10° Le budget communal supplémentaire ;

« 11° Les contributions et les emprunts ;

« 12° L'établissement, les suppressions et les changements des foires et des marchés ;

« 13° Enfin ils donnent leur avis sur tous les objets sur lesquels ils seront consultés par l'autorité supérieure. » (Art. 16 du décret du 14 janvier 1914.)

L'article 16 du décret du 14 janvier 1914 dont le texte est ci-dessus donne l'énumération des attributions du Conseil Municipal. Cette énumération est-elle limitative ainsi que le disent MM. Gaudiani et Thiaucourt dans leur ouvrage « La Tunisie » ? Nous ne le pensons pas. En effet, certain décret exige, pour des questions diverses, la consultation des assemblées communales, tel le décret du 14 juin 1902 relatif aux subventions industrielles à imposer pour l'entretien des routes approuvant en son article 3 le règlement où nous trouvons le passage suivant : « L'autorisation d'imposer des subventions industrielles en raison des dégradations des chemins dont l'entretien est à la charge du budget communal devra être demandée par délibération spéciale du Conseil Municipal... »

Examinons maintenant les différents paragraphes de l'art. 16.

Quelle que soit la durée des baux des biens pris à ferme ou donnés à loyer, le Conseil Municipal est toujours appelé à se prononcer à ce sujet. Le Président de la Commune passe les baux en exécution de la délibération du Conseil Municipal. En France, tous les baux de moins de 18 ans sont l'objet d'une délibération qui n'a pas besoin d'être approuvée par le Préfet.

Les aliénations et échanges des propriétés communales compren-

nent non seulement les biens immobiliers mais également les biens mobiliers et notamment les créances et les rentes sur l'Etat.

Les acquisitions, constructions, travaux neufs et grosses réparations doivent être soumises au Conseil Municipal. Dans les communes de France, les délibérations sur cette matière ne sont pas soumises à l'approbation préfectorale quand la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant ne dépasse pas les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale.

La Commune tunisienne ne peut transiger sans que l'Assemblée communale ait préalablement fait connaître son avis.

Le Conseil Municipal doit être appelé à délibérer sur le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affecté à un service public. Il s'en suit que le chef de la commune pourrait modifier l'affectation d'un domaine communal non affecté à un service public sans avoir à consulter préalablement le Conseil Municipal. Cette déduction permise par le texte était-elle bien dans l'esprit du législateur tunisien. Il y a tout lieu de croire que non. Nous estimons que dans tous les cas le changement d'affectation d'une propriété communale doit être soumis au Conseil Municipal.

Le paragraphe 6 classe parmi les affaires sur lesquelles le Conseil est appelé à délibérer, les créations, les suppressions, le redressement ou le prolongement et l'élargissement des rues et places publiques. Il ne peut s'agir ici que des voies municipales. L'Etat reste seul compétent pour tout ce qui concerne les routes dans les parties où elles occupent le territoire communal. Nous reconnaissons cependant le bien fondé du vœu suivant pris par les représentants des Communes dans leur réunion du 29 mai 1900 : « Considérant que les municipalités ne sauraient se désintéresser des routes que l'Etat ouvre à travers les agglomérations urbaines ou dans leur voisinage.

« Il y a lieu d'émettre le vœu que les Conseils Municipaux soient consultés sur le tracé des routes d'intérêt général qui traversent ou avoisinent le périmètre communal. »

C'est au Conseil Municipal à désigner les noms à donner aux voies publiques situées dans le périmètre communal. Une circulaire du Gouvernement Tunisien, en date du 25 mai 1904, donne sur cette matière les prescriptions suivantes : « L'attention de l'Administration supérieure a été appelée sur le choix de certaines dénominations données par les villes à des voies publiques.

« Afin de prévenir tous inconvénients, il convient que ce choix soit toujours soumis à l'agrément de l'Assemblée communale et à l'approbation ministérielle. Vous voudrez bien procéder ainsi à l'avenir.

« D'une manière générale d'ailleurs et pour des motifs que vous

comprendrez aisément, l'Administration municipale devra s'abstenir de proposer pour la dénomination des voies publiques le nom de personnages encore vivants. »

Il est obligatoire pour les Communes de faire établir les plans d'alignement et de nivellement des voies publiques communales. Ces plans doivent être soumis à l'approbation du Conseil Municipal. « Le plan d'alignement indique la pente, la direction et la largeur des routes, non seulement la largeur actuellement existante, mais encore celle que les rues sont appelées à recevoir. L'homologation du plan d'alignement a pour effet d'incorporer au sol de la voie publique les terrains non clos et non bâtis compris dans la limite de la voie, sauf indemnité pour la valeur seule du terrain nu. S'il existe des murs, des bâtiments, l'incorporation n'a lieu que quand les murs ou la façade des bâtiments disparaissent par vétusté ou par la volonté des propriétaires. Les murs et bâtiments compris dans l'alignement sont frappés de ce qu'on appelle la servitude de reculement ; il ne peut y être fait aucun travail confortatif ». (1).

La loi communale tunisienne oblige donc les Communes à établir des plans d'alignement. C'est une obligation classique et qui est bien à sa place dans un décret organique. Mais dans la pratique nous estimons que l'Administration municipale doit montrer beaucoup de ménagements dans l'application de cette règle métropolitaine. Les villes tunisiennes existaient avant la venue des Français, construites suivant le style oriental tout différent de celui des cités modernes. Faut-il par un plan d'alignement modifier profondément un état de choses ancien que beaucoup ne trouvent pas sans un certain charme et vexer les autochtones par l'exaspérante servitude de reculement ; nous ne le pensons pas. Il appartient aux édiles d'exercer une surveillance à ce sujet, car les agents techniques sont par trop amateurs de la ligne droite. Une autre considération apparaît : c'est la répercussion sur les finances communales qui peuvent être trop obérées par l'exécution toujours très coûteuse des plans d'alignement. D'ailleurs, l'expropriation pour cause d'utilité publique peut remplacer le plan d'alignement en cas de nécessité bien établie.

Dans les quartiers nouveaux, le plan d'alignement a toute son utilité ; pour les vieux quartiers, c'est le plus souvent une mesure vexante, sans à-propos et très coûteuse.

Le budget communal est voté par le Conseil municipal. Nous renvoyons, pour les développements sur cette matière, au chapitre du budget ; de même pour le budget supplémentaire, les contributions et les emprunts.

(1) Morgand : « Loi Municipale », t. I, p. 47.

Le Conseil municipal est appelé à délibérer sur l'établissement, les suppressions et les changements de foires et marchés. Signalons que pendant la dernière épidémie de choléra, certains marchés ont été supprimés pendant plusieurs mois sans que le Gouvernement ait consulté préalablement les assemblées municipales intéressées. Le souci de la santé publique, il est vrai, commandait de prendre ces mesures de toute urgence.

Enfin, au dernier paragraphe de l'article 16, il est mentionné que le Conseil municipal devra émettre un avis sur tous les objets sur lesquels il sera consulté par l'autorité supérieure. Dans ce cas, les membres du Conseil ne prennent pas de décisions proprement dites, ils émettent simplement des avis. La loi tunisienne ne mentionne aucun cas où l'avis des Conseils municipaux sera obligatoire. La loi française du 5 avril 1884 en contient plusieurs énumérés en son article 70.

L'article 61 de cette même loi dit que le Conseil émet des vœux sur tout objet d'intérêt local. Aucune disposition de ce genre ne figure dans le décret du Gouvernement Tunisien. Dans la pratique, les assemblées communales usent de cette faculté non reconnue par la loi. Il n'y a pas lieu de les en critiquer, mais il va de soi que les vœux doivent strictement porter sur des objets d'intérêt local. Les questions politiques et les questions d'intérêt général ne peuvent faire l'objet d'aucune motion, car les Conseils municipaux ne sont ni des assemblées politiques ni des assemblées chargées de veiller aux intérêts généraux.

Du cas où le budget ne serait pas établi avant le commencement de l'exercice

« Dans le cas où, pour une cause quelconque, le budget d'une commune n'aurait pas été définitivement établi avant le commencement de l'exercice, les recettes et les dépenses ordinaires continuent, jusqu'à l'approbation de ce budget, à être faites conformément à celui de l'année précédente. Dans le cas où il n'y aurait eu aucun budget antérieurement voté, le budget serait établi par le Premier Ministre. » (Art. 17 du décret du 14 janvier 1914).

Le décret du 1er avril 1885 ne contient aucune disposition de ce genre. Il était nécessaire de prescrire une réglementation pour les cas où le budget d'une commune n'aurait pu, pour une cause quelconque, être voté et approuvé avant le 1er janvier.

Le nouvel article 17 a donc toute son utilité. Nous remarquerons simplement qu'il serait mieux à sa place dans le décret du 23 novembre 1907 sur la comptabilité des communes, au titre II qui traite de l'établissement du budget.

Cet article règle, en somme, d'une façon très simple, la question des douzièmes provisoires dont, fort heureusement, les communes tunisiennes n'usent que très rarement. Point ne sera besoin désormais d'une autorisation ministérielle spéciale pour engager des dépenses et effectuer des recettes au commencement d'un exercice dont le budget n'a pas encore été rendu exécutoire.

Il faut bien préciser qu'il ne peut s'agir que des opérations de la première partie du budget des recettes et dépenses. Bien que le texte ne le dise pas, le président, ordonnateur des dépenses, ne devra, par mesure de prudence, utiliser les crédits que par douzièmes.

Transmission des délibérations à l'autorité supérieure

« Copie de toute délibération est transmise au Secrétariat général dans la huitaine. Cette copie est établie en double expédition. Chaque expédition est certifiée, par le président, conforme au procès-verbal de la séance. Elle portera mention que la formalité de l'affichage prévu à l'article 12 a été effectuée.

« En vue de rendre plus facile le classement de chaque délibération au dossier spécial, toute affaire délibérée sera l'objet d'un extrait séparé du procès-verbal de la séance.

« Toute délibération doit, pour être rendue exécutoire, avoir été approuvée par le Premier Ministre.

« Mention de l'approbation est inscrite sur le registre des délibérations, en marge de chaque délibération. » (Art. 18 du décret du 14 janvier 1914).

Cet article détermine dans quelle forme et délai les délibérations doivent être transmises à l'autorité supérieure, c'est-à-dire au Secrétariat général du Gouvernement Tunisien. Les prescriptions qu'il édicte sont suffisamment précises pour nous dispenser de tout commentaire.

Les copies des délibérations prises par le Conseil municipal ne sont pas transmises directement à l'autorité supérieure ; elles sont remises au Contrôleur civil de la région qui les fait parvenir ensuite au Ministère.

Cette façon de procéder a été instituée par la circulaire du 11 février 1895 : « L'étude des questions municipales oblige, dans un grand nombre de cas, l'administration supérieure à se renseigner, non seulement auprès des services intéressés, mais encore auprès du Contrôleur civil de l'arrondissement qui, par sa situation, peut être à même de donner un avis éclairé sur vos propositions.

« Le mode actuel de transmission au Gouvernement Tunisien des lettres et des délibérations nécessite ainsi un échange de correspondance avec les Contrôleurs civils et, par suite, une perte de

temps plus ou moins considérable. Afin de rendre plus rapide la solution des affaires intéressant les municipalités, j'ai décidé qu'à l'avenir toutes leurs délibérations et toute leur correspondance avec le Gouvernement seront remises, sans aucune exception, sous pli ouvert, au Contrôleur civil de l'arrondissement chargé de me les transmettre en les accompagnant, s'il y a lieu, de son avis personnel sur les questions qui y seront traitées...»

Cet article 18 du décret du 14 janvier 1914 a repris, en les complétant, les dispositions analogues figurant à l'article 17 du décret du 1er avril 1885. On a ajouté que chaque copie des délibérations devait mentionner la formalité de l'affichage et que le registre des délibérations devait porter, en marge, mention de l'approbation.

Toute délibération doit, pour être exécutoire, avoir été approuvée par le Premier Ministre.

L'ancien article 17, qui réglementait la transmission des délibérations à l'autorité supérieure, n'indiquait pas que ces dernières devaient, pour être exécutoires, être approuvées par le Premier Ministre. C'était une lacune que nous avions signalée.

Il convient de citer ici le texte de l'article 36 du décret du 1er avril 1885, qui n'a pas été repris dans le nouveau décret organique des communes :

« Les délibérations des Conseils municipaux concernant les acquisitions, les aliénations, les échanges, les baux de biens à prendre ou à donner, ne sont exécutoires qu'après l'approbation du Gouvernement.

« Les actes de toute espèce, signés par le Président de la Municipalité en vertu d'une délibération ci-dessus énoncée et rendue exécutoire, ne sont plus soumis à l'approbation du Gouvernement. » (Art. 36 du décret du 1er avril 1885).

On pourrait conclure que les délibérations portant sur des sujets autres que ceux énumérés dans le premier paragraphe de l'article ci-dessus, étaient dispensées de l'approbation ministérielle. Dans la pratique, la loi ne recevait pas cette interprétation et, de tous temps, les délibérations, quel que fût leur objet, étaient soumises à l'approbation.

Les règles du second paragraphe de cet ancien article n'étaient point suivies également et les actes concernant les acquisitions, les échanges, etc., passés par le Président pour le compte de la commune, étaient soumis, comme ils le sont encore maintenant, à l'approbation du Premier Ministre. C'est là une mesure de prudence garantissant les communes contre la rédaction incomplète ou défectueuse des actes juridiques.

Aucun délai n'est fixé, aucun recours également contre la décision de l'autorité supérieure. Nous savons qu'en France, pour les délibé-

rations soumises à l'approbation, lorsque le préfet refuse son approbation ou qu'il n'a pas fait connaître sa décision dans un délai d'un mois à la date du récépissé, le Conseil peut se pourvoir devant le Ministre de l'Intérieur.

Délibérations nulles

« Sont nulles de plein droit :

« 1° Les délibérations d'un conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale ;

« 2° Les délibérations prises en violation des décrets et règlements. » (Art. 19 du décret du 14 janvier 1914.)

Délibérations annulables

« Sont annulables les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du conseil intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires à l'affaire qui en a fait l'objet. » (Art. 20, *idem.*)

« La nullité de droit est déclarée et l'annulation prononcée par arrêté de notre Premier Ministre.

« Mention de la décision prise est inscrite sur le registre des délibérations nulles ou annulées. » (Art. 21, *idem.)*

Les trois articles ci-dessus remplacent l'article 18 du décret du 1er avril 1885 dont voici le texte suivi des commentaires qu'il nous avait suggérés :

« Sont annulables :

« 1° Les délibération prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique ;

« 2° La délibération prise sur un objet étranger aux attributions du Conseil Municipal ou prise hors de ses réunions légales ;

« 3° La délibération à laquelle aurait pris part des membres du Conseil Municipal intéressés en leur nom personnel ou comme mandataire, à l'affaire qui en fait l'objet.

« L'annulation de ces délibérations est prononcée par décret rendu sur le rapport du Premier Ministre. » (Art. 18 du décret du 1er avril 1885.)

Les délibérations prises en violation d'une loi sont annulables. Nous savons qu'en Tunisie les actes du pouvoir législatif reçoivent l'appellation unique de décret. Il s'agit donc des décrets rendus par le Bey. Le texte ajoute : « ou d'un règlement d'administration publique. » Dans cet article 18 les rédacteurs du décret tunisien ont copié la loi française sans se rendre compte que le règlement d'administration publique tel que nous l'entendons en France, c'est-à-dire

pris avec avis de l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat, n'existe pas en Tunisie.

Le Conseil Municipal ne peut délibérer que sur les affaires énumérées dans l'article 16 et sur les questions que les décrets spéciaux ont décidé de soumettre aux Assemblées communales.

Toute décision prise sur un autre sujet sera annulable.

Est également annulable une délibération prise en dehors d'une session légale.

Tout membre du Conseil intéressé soit en son nom personnel, soit comme mandataire, à une affaire faisant l'objet d'une délibération, doit s'abstenir d'y prendre part. S'il prend part à la discussion ou au vote, la délibération est annulable.

Dans quels cas un membre du Conseil Municipal pourra-t-il être considéré comme intéressé ?

Voici quelques cas :

Le Conseiller municipal qui figure au nombre des propriétaires dont les terrains doivent être atteints par les travaux de voirie projetés ;

Les propriétaires dont les maisons seront atteintes par le plan général d'alignement sur lequel le Conseil délibère.

Le Conseiller qui loue une salle à la Commune, s'il s'agit de fixer pour l'avenir le lieu des séances du Conseil.

Le Conseiller qui a coopéré comme expert d'un des propriétaires, lorsque le Conseiller est appelé à fixer l'indemnité due à ce propriétaire pour cession de terrain ;

Les actionnaires d'une société concessionnaire du Service des Eaux [1].

L'autorité compétente pour prononcer l'annulation de la délibération est le Bey, qui prend un décret sur le rapport du Premier Ministre. Ce dernier seul peut donc demander l'annulation d'une délibération.

Il n'est question dans cet article que de délibérations annulables.

Nous préférons de beaucoup les dispositions plus complètes de la loi française sur cette matière.

Il y a en France des délibérations nulles de plein droit, c'est-à-dire dont la nullité doit être prononcée dès que sa cause est connue. Elle peut être relevée à toute époque. Sont nulles de plein droit les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique et les délibérations prises sur un objet étranger aux attributions du Conseil Municipal ou pris hors de ses réunions légales. Cette nullité quoique absolue doit être déclarée par le Préfet

(1) Morgand : Op. cit., t. I, p. 433.

en Conseil de Préfecture. Cette annulation peut être proposée non seulement par le Préfet, mais par toute personne à qui la délibération porte préjudice. Il est nécessaire de justifier d'un intérêt direct personnel.

Il y a ensuite les délibérations annulables qui sont celles où un Conseiller a pris part à une délibération bien qu'il soit intéressé dans la question à résoudre. Il s'agit ici d'annulation possible, c'est-à-dire que l'annulation ne sera pas nécessairement prononcée. Cette annulation comme la précédente est prononcée par le préfet en Conseil de Préfecture. Elle peut être également proposée par le Préfet ou par toute personne intéressée ou contribuable de la Commune. Mais il ne s'agit plus de nullité absolue et la demande en annulation doit être formulée dans un délai d'ailleurs assez court.

Il y aurait intérêt à modifier la législation tunisienne actuelle en faisant une distinction entre les nullités de plein droit et les annulations possibles. Il serait équitable, enfin, de reconnaître aux parties intéressées le droit de demander l'annulation d'une délibération dans les cas prévus par la loi française.

Les modifications apportées à l'ancien texte de la législation communale tunisienne se sont inspirées, ainsi que nous le demandions, des dispositions de la loi française du 5 avril 1884.

La distinction est très nette désormais entre les délibérations nulles de plein droit et les délibérations annulables. Dans l'un et l'autre cas la décision est prise par le Premier Ministre, et doit être relatée sur le registre des délibérations, en marge des délibérations nulles ou annulées.

Remarquons toutefois que le législateur n'a pas cru pouvoir encore permettre aux parties intéressées le droit de demander l'annulation d'une délibération. Cette réserve s'explique par les considérations d'ordre général que nous avons déjà exposées.

Du Président de la Municipallté
Délégations données par le Président

« Les Presidents sont seuls chargés de l'administration, mais ils peuvent, sous leur surveillance et leur responsabilité, déléguer, soit à titre temporaire, soit à titre permanent, leurs fonctions aux Vice-Présidents.

« La délégation est faite par arrêté transcrit au registre des arrêtés municipaux ; elle subsiste lorsqu'elle est permanente, tant qu'elle n'a pas été rapportée ; elle est rapportée dans la même forme qu'elle a été donnée.

« Les Vice-Présidents doivent toujours mentionner dans les actes qu'ils accomplissent en qualité de délégués, la délégation en vertu de laquelle ils agissent. » (Art. 22 du décret du 14 janvier 1914.)

Cet article 22 du décret du 14 janvier 1914 correspond à l'article 19 du décret du 1er avril 1885 dont il reproduit presque textuellement les dispositions, sauf que la délégation au lieu de porter sur une partie des fonctions portera désormais sur leur totalité.

L'ancien texte nous avait inspiré les observations suivantes que nous jugeons nécessaires de reproduire :

Nous avons vu dans l'article 3 du décret du 1er avril 1885 que le Conseil Municipal se composait d'un Président, de Vice-Présidents, de Conseillers nommés par décrets.

Le Président est seul chargé de l'administration municipale. Nous avons déjà exposé que le régime du Protectorat rendait nécessaire le choix d'un indigène musulman pour remplir ces fonctions.

Le Président peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer soit à titre temporaire, soit à titre permanent, une partie de ses, fonctions aux Vice-Présidents. Nous disons au Vice-Président, car à part la Ville de Tunis, toutes les autres Communes de la Régence n'ont qu'un seul Vice-Président.

Le Vice-Président, de par son titre même, peut et doit remplacer le Président empêché. Il agit dans ce cas en qualité de suppléant, comme l'adjoint en France. Il exerce alors les pouvoirs municipaux dans leur plénitude.

Le Vice-Président délégué a sa compétence restreinte aux actes pour lesquels le Président lui a donné délégation.

La délégation n'est pas obligatoire, puisque le texte dit : « Le Président *peut* déléguer.... » Un Président qui émettrait la prétention d'administrer lui-même d'une façon permanente, sauf les cas d'empêchement, les affaires communales, qui en un mot ne prendrait pas d'arrêté de délégation serait dans la légalité et ne pourrait être contraint de modifier sa conduite.

Si l'on songe qu'il a toujours été dans les vues de la puissance protectrice de confier à l'élément français la direction effective des Communes, l'éventualité que nous faisons ressortir pourrait, par sa réalisation, amener des situations embarrassantes.

Le Gouvernement a trouvé un correctif sûr à cet état de choses. Suivant la pratique admise jusqu'à ce jour, la présidence des Communes a toujours été confiée aux Caïds de la région. Les Caïds sont des fonctionnaires et partant soumis aux volontés hiérarchiques. Sans risquer de compromettre leur situation, une des plus convoitée, ils ne peuvent guère se soustraire aux instructions, aux ordres de l'autorité supérieure. En fait, la délégation leur est imposée dès leur entrée en fonctions. Ils n'ont qu'à signer l'arrêté préparé dans les bureaux du Gouvernement.

Peut-on critiquer ces procédés ? Si l'on se place au point de vue du droit strict, l'affirmative ne fait point de doute. Mais n'oublions

pas que la Tunisie vit bien plus sous un régime de tradition que sous un régime légal. La loi beylicale édicte des règles basées sur les principes du Protectorat et l'administration les applique et les commente en sauvegardant les droits de la puissance protectrice. Nous ne contestons pas que cette façon de procéder ne puisse faire surgir parfois des situations peu conformes au droit. Nos administrateurs n'en sont nullement responsables. Ils ne peuvent que subir le régime que la France a imposé à ce pays.

En résumé, la situation est la suivante : La délégation du Président au Vice-Président, en droit est facultative ; en fait elle est obligatoire.

L'article 19 que nous commentons dit, comme l'article 82 de la loi municipale française, que le Chef de la Commune peut déléguer *une partie* de ses fonctions. Nous estimons que le texte tunisien suit de trop près le texte français. Il eut été préférable de ne pas préciser. Les généralités conviennent tant à un pays neuf. Nous eussions préféré : « Le Président peut déléguer ses fonctions » D'ailleurs le Gouvernement a été amené dans la pratique, pour les motifs exposés plus haut, à s'écarter du texte du décret. Et actuellement la majorité des arrêtés de délégation s'applique à la totalité des fonctions.

Il n'en a pas toujours été ainsi et nous avons eu sous les yeux un arrêté de délégation où le Président déléguait ses fonctions sauf la présidence du Conseil et la police municipale. Pour ce qui est de la Présidence du Conseil, cette réserve était inoffensive. Il n'en est pas de même pour la police municipale qui à elle seule englobe les services les plus importants d'une Commune. Nous sommes convaincus d'ailleurs que ce Caïd-Président, jaloux de ses prérogatives, ignorait l'étendue de sa réserve.

Le Président de la Municipalité peut également déléguer les attributions qu'il tient des lois spéciales, comme par exemple la légalisation des signatures des personnes domiciliées dans le périmètre communal.

Malgré la délégation, le Président conserve la surveillance et la responsabilité de l'administration communale. Sur ce point également la loi tunisienne copie la loi française. Cette disposition de la loi s'admet facilement dans les cas de délégation partielle. Mais il nous semble rigoureux de maintenir la responsabilité d'un Président qui a été contraint de déléguer toutes ses fonctions. On peut maintenir la responsabilité du Caïd-Président pour certaines attributions telles que les mesures de police à appliquer aux indigènes ; mais alors il importe, par esprit de justice, de préciser, de bien délimiter les cercles d'action où le Vice-Président agira seul et sous sa responsabilité, et ceux où la surveillance et la responsabilité du Président seront maintenues.

La délégation peut être temporaire ou permanente. Dans la pra-

tique elle est toujours permanente. Elle est faite par arrêté transcrit au registre de la Mairie, dit le texte, il faut lire « Municipalité ». Elle subsiste lorsqu'elle est permanente tant qu'elle n'est pas rapportée. Elle est rapportée dans la même forme qu'elle a été donnée. L'arrêté donnant ou rapportant la délégation est soumis à l'approbation du Premier Ministre.

Le Président bien qu'ayant délégué ses fonctions reste toujours libre de faire un acte rentrant dans la partie des services délégués. Il peut faire cesser la délégation quand il lui plait. En fait, la délégation subsiste tant que le Président conserve ses fonctions de Caïd dans l'arrondissement. Lorsque le Caïd cesse ses fonctions par suite de démission, de changement de résidence ou tout autre motif, l'arrêté de délégation se trouve rapporté de plein droit, telle est du moins la pratique suivie.

Le Vice-Président est tenu de mentionner dans les actes qu'il accomplit en qualité de délégué la délégation en vertu de laquelle il agit. On se contente dans la pratique de la formule suivante : « Le Vice-Président délégué. »

Les fonctions de Président et de Vice-Président sont-elles gratuites ? Le texte tunisien est complètement muet sur ce point. En France, aux termes de l'article 74 de la loi du 5 avril 1884, les fonctions de maire et d'adjoints sont gratuites ; elles donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les Conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la Commune, des indemnités au maire pour frais de représentation.

En Algérie, les conseillers municipaux peuvent voter au maire des indemnités de fonction ». (Art. 164 de la loi française du 5 avril 1884).

Les imprimés du budget communal tunisien, dont le modèle a été fourni par l'Administration supérieure, comprennent dans les développements de l'article 12 des dépenses : « Municipalité » un paragraphe spécial pour les frais de représentation. On peut en déduire que les Présidents ou Vice-Présidents peuvent toucher des frais de représentation. D'ailleurs, « si les membres du corps municipal ne peuvent retirer aucun profit personnel de leurs fonctions, s'ils ne peuvent être indemnisés ni de leur travail, ni même de la perte de leur temps qu'ils emploient aux affaires publiques au détriment de leurs affaires personnelles, ils ne sont point tenus de faire des dépenses dans l'intérêt de la Commune et doivent donc être remboursés des frais de voyage ou autres qu'ils avancent pour les affaires municipales. » (1)

(1) Morgand : Op. cit. p. 501.

Nous estimons même que, dans les villes importantes où les Vice-Présidents consacrent une bonne partie de leur temps à l'Administration communale, les budgets devraient comprendre des indemnités de fonction comme en Algérie.

Les représentants des Communes, dans leur réunion du 20 mai 1909, ont émis le vœu suivant :

« Considérant que le Vice-Président français d'une Municipalité n'a aucun adjoint pouvant le suppléer ;

« Considérant qu'il peut en résulter de réels inconvénients pour l'établissement des actes de l'état-civil en cas d'absence momentanée ou de départ brusque du Vice-Président,

« Il y a lieu d'émettre le vœu qu'un conseiller municipal soit adjoint, en permanence, au Vice-Président, pour le suppléer en cas de besoin ».

Ce vœu était fondé et le Gouvernement n'a pas manqué d'en tenir compte. Actuellement, dans presque toutes les Communes, un conseiller municipal est désigné, à titre permanent, pour remplacer le Vice-Président en cas d'absence ou d'empêchement.

Ce suppléant est désigné par décret sur rapport du Premier Ministre.

Nous avons vu précédemment que le Président était seul chargé de l'Administration municipale. Il peut déléguer ses fonctions sous sa surveillance et sa responsabilité. Le Vice-Président n'administre donc que par la volonté du Président, tel est du moins le sens de la loi. Peut-on alors, à l'insu du Président, désigner une tierce personne pour administrer la Commune en l'absence du délégué ? Nous ne le pensons pas. La délégation donnée par le Président mentionne nominativement le Vice-Président. Si ce délégué se trouve dans l'impossibilité momentanée de remplir ses fonctions, c'est au Président qu'il appartient de choisir un autre conseiller pour remplacer le délégué. Il y aurait donc lieu de modifier le texte du décret en indiquant que le Président peut déléguer ses fonctions au Vice-Président et en cas d'absence ou d'empêchement de ce dernier, à un conseiller municipal. L'arrêté de délégation pourrait même mentionner ensemble le Vice-Président et le conseiller ; la délégation donnée à ce dernier ne produisant effet que dans les cas où le Vice-Président se trouve empêché. Cette façon de procéder nous semble plus conforme au droit que celle utilisée présentement, avec laquelle on ne conçoit guère la responsabilité du Président vis-à-vis des actes d'une personne qu'il n'a pas déléguée.

Il ne peut s'agir ici des attributions qui sont propres au Vice-Président, comme celles d'officier d'état-civil. Dans ce cas, la désigna-

tion d'un conseiller municipal, pour suppléer le Vice-Président, doit avoir lieu par décret.

En résumé, pour les matières rentrant dans les attributions de Président, il doit y avoir délégation donnée par ce dernier au Vice-Président, et subsidairement à un conseiller municipal. Pour les matières rentrant dans les attributions spéciales au Vice-Président, il doit y avoir suppléance confiée à un conseiller municipal par la loi, ou à défaut, par un décret individuel.

Dans l'un ou l'autre cas, le suppléant du Vice-Président délégué exercera les pouvoirs municipaux dans leur plénitude. En ce qui concerne les actes rentrant dans les attributions du Président, ils restent sous la surveillance de ce dernier, dont la responsabilité demeure aux termes de la loi, bien que cela soit peu équitable. En ce qui concerne les actes rentrant dans les attributions propres au Vice-Président, il agit sous son entière responsabilité.

Nous pouvons constater que la modification que nous proposions, tendant à supprimer, dans le paragraphe relatif à la délégation l'expression « une partie » se trouve réalisée dans le nouveau texte de 1914. Désormais, la délégation englobera toutes les fonctions du Président.

En ce qui concerne la responsabilité du Président, nous ne pouvons que maintenir nos observations précédentes, surtout en ce qui concerne l'adjoint au Vice-Président délégué qui, aux termes de l'article 2 du décret du 14 janvier 1914, est nommé par décret. Nous sommes toujours d'avis que, pour les attributions que le Vice-Président exerce en qualité de délégué du Président, l'adjoint ne devrait exercer qu'en vertu d'une délégation du Président et non en vertu d'un décret. Pour celles qui sont propres au Vice-Président, comme celles d'officier de l'état-civil, la désignation d'un adjoint par décret est parfaitement légale.

Nomination aux emplois communaux

« Le Président, chargé du pouvoir exécutif dans la Commune peut présenter les candidats aux emplois communaux.

« Le Conseil municipal n'est jamais appelé à donner son avis à cet égard.

« Sont nommés par arrêté du Premier Ministre :

« Les secrétaires et receveurs ;

« Les médecins et vétérinaires ;

« Les chefs des services des travaux dans les cas visés à l'article 32.

« Sont nommés par arrêtés du Président et sous réserve de l'approbation du Premier Ministre :

« Tous les autres agents municipaux.

« Les révocations ne peuvent, en tout cas, être prononcées que par arrêté du Premier Ministre ». (Art. 23 du décret du 14 janvier 1914).

D'après le décret du 1er avril 1885, art. 20, le Président présentait les candidats aux emplois communaux. Nous préférons la nouvelle rédaction où il est dit simplement : « le Président peut présenter », elle répond mieux aux exigences du recrutement. En effet, dans la majorité des cas, du moins pour les communes de l'intérieur, il serait très difficile, au chef de la commune, de trouver sur place des candidats aptes à remplir une fonction communale. Le plus souvent, c'est l'Administration centrale qui choisit les agents municipaux.

Désormais les receveurs municipaux, comme les secrétaires, médecins et vétérinaires, sont nommés par arrêtés du Premier Ministre ; suivant l'ancien décret organique ils étaient désignés par décret beylical. Cette nouvelle disposition est plus conforme aux règles générales de la hiérarchie des fonctionnaires tunisiens.

Le décret du 1er avril 1885 contenait à l'article consacré à la nomination aux emplois communaux, des prescriptions concernant la nomination du personnel de la police.

Elles n'ont pas été reprises dans le nouveau décret organique attendu que depuis le 1er juillet 1897 la police de la ville de Tunis et des autres communes de la Tunisie a été rattachée à l'administration génèrale et rétribuée sur le budget de l'Etat.

L'Etat prête aux communes le concours de ses agents pour assurer le service de la police municipale.

Les commissaires de police et les agents relèvent directement des présidents des communes en ce qui concerne la police municipale. (Art. 1 et 4 du décret du 17 avril 1897).

Des raisons majeures ont nécessité la centralisation entre les mains de l'Etat de tous les services de police de la Régence. Nous savons qu'en France le Gouvernement a été amené, pour quelques grandes villes, à transformer la police municipale en police de l'Etat. Ce mouvement va grandissant et il est question d'en faire de nouvelles applications dans l'intérêt même de l'ordre public.

On peut dire que l'organisation actuelle de la police tunisienne donne satisfaction à tous. Signalons toutefois une tendance des agents, dans certaines villes, à se désintéresser de la police municipale. Ces agents de l'Etat manifestent parfois peu d'empressement à faire respecter les règlements communaux et à suivre les prescriptions du président de la Municipalité. On pourrait remédier à cet inconvénient par une décision de l'autorité supérieure prescrivant une correspondance périodique dans laquelle le chef de la commune

ferait connaître son appréciation personnelle sur le concours des agents de l'Etat.

Le président de la commune a la direction de tout le personnel municipal. Chaque année, au mois de décembre, il adresse au Secrétariat du Gouvernement tunisien des notices individuelles où il donne son appréciation personnelle sur la conduite et la valeur de ses agents.

Depuis le 1er janvier 1909, tous les fonctionnaires et employés civils des communes de la Régence, dûment titularisés et rétribués au mois et à traitement fixe, font obligatoirement partie de la Société de Prévoyance des fonctionnaires et employés tunisiens. Tout membre de cette société a droit à une retraite à l'âge de 55 ans pour les services actifs et à l'âge de 60 ans pour les services sédentaires. Dans le système de la caisse des retraites des fonctionnaires tunisiens la partie du compte formée par les retenues, le compte-retenues, est la propriété du fonctionnaire qui les a versées et qui peut les retirer au cas où il cesse ses fonctions avant l'époque de la retraite. Les fonctionnaires métropolitains ne jouissent pas de ce précieux avantage.

Les fonctionnaires de l'Etat ont droit à une indemnité familiale dont le taux a été élevé par arrêté du Résident Général du 10 juin 1914.

L'indemnité est proportionnée au nombre des enfants célibataires, âgés de moins de 18 ans, vivant à la charge des parents ; les enfants recueillis sous son toit par un agent qui les élève comme ses propres enfants sont assimilés à ces derniers au point de vue de l'indemnité.

L'indemnité est annuelle et payable par semestre échu.

Le montant de l'indemnité est fixé ainsi qu'il suit :

1° Pour les agents français : à 75 francs pour un enfant ; à 150 francs pour deux enfants ; à 360 francs pour trois enfants ; au delà du troisième enfant, cette dernière somme est augmentée de 120 francs pour chaque enfant en sus ;

2° Pour les agents indigènes : à 20 francs pour un enfant ; à 50 francs pour deux enfants ; à 90 francs pour trois enfants ; au delà du troisième enfant, cette dernière somme est augmentée de 30 francs pour chaque enfant en sus.

Les agents dont le traitement n'excède pas 5.000 francs par an ont droit intégralement à l'indemnité ci-dessus déterminée. Chaque augmentation de traitement de 1.000 francs en sus de 5.000 francs entraîne la suppression de la part afférente à un enfant, en commençant par l'indemnité la plus faible, afférente au premier enfant.

Par arrêté du 23 juin 1914, M. le Secrétaire général du Gouvernement tunisien a étendu au personnel des communes de la Régence les dispositions de l'arrêté résidentiel sus-visé. C'est une nouvelle preuve des dispositions bienveillantes que ce haut fonctionnaire du

Protectoral a toujours manifestées aux agents des communes tunisiennes. Nous connaissons plusieurs fonctionnaires municipaux ayant de lourdes charges familiales qui, de ce fait, ont vu leur traitement subir d'emblée une augmentation des plus appréciables.

D'une manière générale on peut dire que le fonctionnaire communal tunisien jouit d'une situation meilleure que celle de ses collègues de France. Les traitements sont plus élevés, la situation est plus stable. Le renouvellement des Conseils municipaux, qui a lieu en France tous les quatre ans, est souvent pour les agents communaux la cause de démission forcée, voire même de révocation. En Tunisie, les passsions politiques n'ayant pas encore pénétré dans les assemblées communales; il ne peut en résulter que des avantages pour les fonctionnaires municipaux. Ceux-ci, enfin, grâce à leur incorporation à la Société de Prévoyance, ont la certitude de pouvoir terminer leurs jours honorablement.

Adjudications auxquelles le Président procède pour le compte de la Commune

« Lorsque le président de la commune procède à une adjudication publique pour le compte de la ville, il est assisté de deux membres du Conseil municipal et du receveur municipal.

« Pour les adjudications de fournitures ou de travaux intéressant le service des travaux, le bureau est complété par le chef du service des travaux communaux ». (Art. 24 du décret du 14 janvier 1914).

Ce texte n'indique pas par qui seront désignés les conseillers municipaux chargés d'assister le président dans les adjudications pour le compte de la commune. En France, ils sont désignés d'avance par le Conseil ou, à défaut de cette désignation, appelés dans l'ordre du tableau.

Le décret tunisien ne précisant pas sur ce point, nous croyons que c'est au Président qu'il appartient de convoquer à tour de rôle les conseillers français et indigènes pour l'assister dans les adjudications.

Le receveur municipal doit assister à toutes les adjudications. Pour celles qui concernent des travaux ou des fournitures intéressant le service des travaux de la ville, le chef du service des travaux communaux doit être convoqué.

Le décret de 1885 prescrivait que le conducteur des Ponts et Chaussées chargé des travaux de la ville devait être appelé à toutes les adjudications. La restriction apportée dans la nouvelle loi est justifiée, des adjudications pouvant concerner des services n'intéressant nullement les travaux communaux.

L'absence d'une des personnes désignées par le décret entraînerait la nullité de l'adjudication.

On distingue trois sortes d'adjudication : 1° l'adjudication aux enchères, au plus offrant et dernier enchérisseur, à l'extinction des feux ; 2° l'adjudication au rabais, également à l'extinction des feux; 3° l'adjudication au rabais sur soumission cachetée.

La séance de l'adjudication a lieu habituellement dans les locaux de la commune, le plus souvent dans la salle des délibérations.

Toute adjudication doit être précédée de la rédaction d'un cahier des charges. Dans le cas où il s'agit d'un service public communal, ce cahier des charges doit être approuvé par le Conseil Municipal et homologué par le Gouvernement Tunisien. Une circulaire du Secrétaire Général en date du 7 août 1909 des précisions à ce sujet.

Quelle est la valeur juridique d'un procès-verbal d'adjudication ? Suivant un arrêt du Conseil d'Etat du 4 février 1887 c'est un acte authentique faisant foi jusqu'à inscription de faux.

Un président de Municipalité ne peut pas prendre part à une adjudication et être déclaré adjudicataire d'un travail ou d'une fourniture municipale.

Attributions que le Président exerce comme chef de l'association communale

« Le Président est chargé sous le contrôle du Conseil Municipal :

« 1° De conserver et d'administrer le domaine communal et de faire, en conséqnence, tous actes conservatoires des droits de la commune ;

« 2° De gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale ;

« 3° De préparer et proposer le budget et ordonnancer les dépenses ;

« 4° De diriger les travaux communaux, avec le concours des agents techniques mis à sa disposition ;

« 5° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux ;

« 6° De passer, dans les formes établies par la législation, les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons et legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés ;

« 7° De représenter la commune soit en demandant, soit en défendant ;

« 8° Et d'une manière générale d'exécuter les décisions du Conseil Municipal » (Art. 25 du décret du 14 janvier 1914).

Pour nous conformer au texte, nous continuerons pour désigner le chef de l'association communale à employer l'expression «Président»

bien qu'en fait, ainsi que nous l'avons exposé, le véritable administrateur soit le Vice-Président Délégué.

Les attributions du Président se classent en deux catégories :

1° Celles qu'il exerce comme chef de l'association communale ;

2° Celles qu'il exerce comme délégué de l'administration supérieure.

Les premières sont énumérées dans l'article 25 dont le texte est ci-dessus ; les secondes dans l'art. 26 que nous commentons plus loin.

Le Président doit assurer la conservation et l'administration du domaine communal. Il doit à ce titre empêcher toute usurpation, veiller au bon entretien des édifices communaux. Il peut disposer de ceux-ci, les mettre par exemple à la disposition d'une Société de la ville. La loi le chargeant de faire tous actes conservatoires, il pourra, à titre provisoire seulement, accepter les dons et legs faits à la commune. Il devra interrompre la prescription et la déchéance par tous actes nécessaires.

Il gère les revenus de la commune, surveille les établissements communaux et la comptabilité communale. Mensuellement le Receveur Municipal est tenu de fournir au Président un relevé des produits encaissés et comparatifs avec les mois précédents. Le Président inscrit sur cette pièce, s'il y a lieu, ses observations et la transmet au Gouvernement Tunisien. Au 31 décembre, il procède contradictoirement avec le Receveur Municipal à la vérification de la caisse. Il est assisté dans cette opération par un Conseiller Municipal. Le droit d'exercer une surveillance sur la comptabilité ne permet nullement au Président de s'immiscer dans le maniement des deniers communaux.

Il prépare et propose le budget et ordonnance les dépenses (voir *infra*, 4e partie).

Le Président de la commune dirige les travaux communaux, avec le concours des agents techniques mis à sa disposition.

Ce paragraphe 4 de l'article 25 du décret du 14 janvier 1914 ne figurait pas dans le décret de 1885. Cette disposition existe d'ailleurs dans la loi française du 5 avril 1884 (art. 90) et c'est avec raison qu'on l'a insérée dans la nouvelle loi tunisienne.

Il ne s'agit pas d'ailleurs de confier aux Présidents la surveillance purement technique des travaux effectués pour le compte de la ville. Le contrôle dont ils ont la charge dérive simplement de leur principale attribution qui est de veiller à l'exécution des décisions des assemblées communales.

Le Président est responsable de cette exécution, il est donc légitime qu'on lui reconnaisse explicitement les moyens d'exercer son action.

Comme chef de l'association communale, il doit exercer son autorité et son contrôle sur tout le personnel municipal et les services qui en dépendent.

Son action, en ce qui concerne particulièrement les travaux, laisse absolument entière la surveillance technique des ingénieurs ou conducteurs chargés des travaux communaux.

Le Président de la commune souscrit les marchés, passe les baux des biens et les adjudications de travaux communaux. Il ne peut accomplir les actes qu'après avis favorable du Conseil Municipal.

Les actes de vente, échange, etc., lorsqu'ils ont été autorisés par l'assemblée communale, sont passés par le Président qui doit se conformer à ce sujet aux règlements en vigueur. Les actes passés par le Président sont des actes authentiques.

Le Président représente la Commune en justice, soit en demandant, soit en défendant. (Voir *infra*, « actions judiciaires »).

Il est chargé d'assurer l'exécution des décisions prises par le Conseil Municipal. Il ne doit se soumettre à cette règle qu'autant que les affaires délibérées par l'assemblée communale rentrent bien dans les attributions de cette dernière.

C'est sous le contrôle du Conseil Municipal que le Président agit comme chef de l'association municipale ; on peut ajouter : et sous la surveillance de l'autorité supérieure.

Les actes accomplis par le Président qui sont mentionnés dans l'article suivant ne sont plus exécutés sous le coutrôle du Conseil Municipal, mais seulement sous l'autorité de l'administration supérieure.

Attributions que le Président exerce comme délégué de l'Administration Supérieure

« Le Président est chargé sous l'autorité de l'Administration supérieure :

« 1° de la publication et de l'exécution des décrets et règlements.

« D'après l'article 10 du décret du 14 octobre 1884, sur la liberté de la presse, le Président de la municipalité désigne par arrêté les lieux exclusivement destinés à recevoir les affiches des lois et autres actes de l'autorité publique.

« Il est interdit d'y placarder des affiches particulières.

« Les affiches des actes émanés de l'autorité publique sont seulement imprimées sur papier blanc.

« Le Président de la Municipalité veille à ce que ces affiches soient immédiatement placardées.

« Elles sont apposées aux frais de la Commune. » (Art. 26 du décret du 14 janvier 1914.)

Pour les actes énumérés ci-dessus, le Président est placé sous l'autorité immédiate de l'administration supérieure. Il reçoit des ordres qu'il doit exécuter, s'il refuse d'obtempérer, le Premier Ministre peut, après l'avoir requis, faire procéder par un délégué à l'exécution des mesures prescrites.

Il doit tout d'abord assurer la publication des décrets et règlements. Ces actes lui sont transmis par le gouvernement ; il est tenu de les faire afficher dans les emplacements réservés aux placards officiels. Ces emplacements sont déterminés par arrêté municipal. Les frais d'affichage sont à la charge des Communes. Un paragraphe spécial de l'article 12 des dépenses budgétaires est réservé aux frais de publicité.

Le texte ajoute que le Président est également chargé de l'exécution des lois et règlements. En l'état actuel des choses, nous ne croyons pas qu'il puisse remplir cette mission. En effet, les Présidents des Municipalités tunisiennes ne sont pas comme les maires de France, officiers de police judiciaire. Ils n'ont donc aucune qualité pour rechercher et constater les infractions aux règlements. Tout au plus peuvent-ils donner un concours officieux.

Le décret de 1885 ajoutait que le Président était chargé de l'exécution des mesures de sûreté générale. C'est avec raison que cette disposition n'a pas été reproduite dans le décret du 14 janvier 1914. En effet, en vertu du décret du 17 avril 1897, rattachant la police de la ville de Tunis et des autres communes de la Régence à l'administration générale, le Président de la Municipalité n'a plus à intervenir pour assurer la sécurité générale [1]. Dans le commentaire de l'article 26 qui traite de la police municipale, nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur les conséquences du décret de rattachement précité.

Le Président est en outre tenu de remplir les fonctions spéciales qui lui sont attribuées par des décrets spéciaux. Nous en citons ci-dessous les principales :

Le Président légalise les signatures des particuliers qui résident dans les localités pourvues d'une organisation municipale. (Décret du 19 juin 1899.)

Il donne son avis sur la distance qui doit séparer une carrière d'un cimetière ou d'une habitation. (Décret du 1er novembre 1897.)

Il assiste aux travaux de rétablissement des lieux, en cas d'infraction commise par un particulier à la police des zones des servitudes militaires et polygones exceptionnels. (Décret du 2 septembre 1886.)

(1) Le Président n'est plus chargé de l'exécution des mesures de sûreté générale que l'art. 23 du décret du 1er avril 1885 lui attribuait comme délégué de l'administration supérieure. (Numa Léal : « L'organisation de la politique en Tunisie, 1910 », p. 261).

Il constate l'indigence des victimes d'accidents en vue des soins gratuits. (Arrêté ministériel du 25 octobre 1898.)

Il autorise la formation de certains établissements insalubres. (Dècret du 16 mai 1897).

Il délivre les autorisations de colportage des journaux. (Arrêté ministériel du 2 novembre 1884.)

Il assiste le Contrôle civil pour dresser la liste des électeurs aux Chambres d'Agriculture et de Commerce (Arrêtés résidentiels des 19 novembre 1895, 19 mars 1892 et 20 novembre 1895.)

Il fait les notifications aux parties intéressées à une immatriculation. (Décret du 1er juillet 1885.)

Il fait dresser procès-verbal contre ceux qui contreviennent aux règlements de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique. (Circulaire ministérielle du 11 février 1901.)

Attributions spéciales du Vice-Président

Le décret du 14 février 1914 ne mentionne aucune des attributions qui sont propres au Vice-Président de la Municipalité. Cela tient à ce que ces attributions ont été déterminées par des textes législatifs ne concernant pas exclusivement les communes tunisiennes.

L'article 2 du décret du 29 juin 1886 organisant l'Etat Civil dit : « Sont investis des fonctions d'Officiers de l'Etat Civil les Présidents des Municipalités ou, si ces derniers ne sont pas français, leurs adjoints de cette nationalité. Peuvent également être investis par décrets spéciaux, des fonctions d'Officiers de l'Etat Civil, les Vice-Présidents des Commissions municipales. » Nous l'avons exposé plus haut, les distinctions entre les Municipalités, d'une part, et les Commissions municipales et de voirie, d'autre part, il s'en suit que tout Vice-Président français d'une Commune est Officier de l'Etat civil. Nous savons aussi que, sauf peut-être une seule exception, tous les Vice-Présidents des Communes sont français. Comme d'autre part, tous les Présidents de Commune sont indigènes, il en résulte que la fonction d'Officier de l'Etat civil est en fait, spéciale au Vice-Président.

On peut dire qu'en Tunisie, il y a trois catégories d'Officiers de l'Etat civil :

1° Les Officiers de l'Etat civil français, qui sont les Vice-Consuls de France dont les fonctions sont exercées par les Contrôleurs civils de la Régence. Les lois applicables sont exclusivement les lois françaises (extrinsèques et intrinsèques) [1].

(1) Les formes extrinsèques d'un acte de l'État civil concernent le délai dans lequel il doit être rédigé, la compétence de l'officier public, le nombre et la qualité des témoins; les formes intrinsèques visent la capacité des parties.

2° Les officiers de l'Etat Civil tunisiens chargés de l'enregistrement des actes concernant les français et les étrangers. Ces fonctions sont remplies par les Contrôleurs civils pour les parties de leur circonscription non comprises dans un périmètre communal, par les Vice-Présidents français des Communes dans le périmètre municipal et, dans certains centres, par des Agents de l'Etat spécialement désignés à cet effet. Les lois applicables sont pour les formes extrinsèques de l'acte les lois tunisiennes et pour les formes intrinsèques la loi personnelle des parties.

Un Français domicilié dans une commune a donc le choix pour l'inscription des actes de l'Etat civil qui le concernent; il pourra s'adresser soit par application de la règle *(locus regit actum)* à l'Officier dé l'Etat civil tunisien, soit au Contrôleur civil Vice-Consul de France, officier de l'Etat civil français [1].

3° Les Officiers de l'Etat civil tunisiens chargés de l'enregistrement des actes concernant les indigènes tunisiens (musulmans et israélites), ces fonctions ont été confiées jusqu'ici aux caïds. Cet Etat Civil indigène est de date récente ; il a été créé par le décret du 28 décembre 1908. Cette institution remarquable et appelée à rendre les services les plus grands n'a pas été appliquée à toute la Régence. On a commencé par quelques caïdats. Chaque année le nombre des caïdats pourvus de l'Etat civil a augmenté, et depuis le 1er janvier 1914, cette institution est appliquée partout. L'état civil indigène ne comprend que les actes de naissance et de décès. Les formes et les déclarations de ces actes ont été déterminées par arrêté du Premier Ministre.

Le décret du 29 septembre 1891 dispose dans son article unique que les Vice-Présidents français des municipalités sont délégués à l'effet de légaliser les signatures des imprimeurs et gérants de journaux publiés sur leur territoire communal, au bas des numéros contenant des annonces judiciaires.

Enfin, aux termes du décret du 19 juin 1899, les Vice-Présidents des Municipalités possèdent, concurremment avec les Présidents, le droit de légaliser les signatures des personnes résidant dans les périmètres communaux.

(1) « Tout acte de l'État civil des Français et des Étrangers, fait en pays étranger, fera foi, s'il a été reçu dans les formes usitées dans ledit pays. » (Code civil, art. 47.)

« Tout acte de l'État civil des Français en pays étranger sera valable s'il a été reçu conformément aux lois françaises, par les Agents diplomatiques ou par les Consuls. » (Code civil, art. 48.)

Inhumations

« Le Président de la Commune pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée.

« Dans les cas où au sujet de l'ensevelissement et de l'inhumation d'une personne décédée, des difficultés s'élèvent, des retards trop considérables se produisent, notamment parce qu'elle est inconnue ou délaissée, le chef de la Municipalité prend les mesures qu'exige soit le bon ordre, soit la décence publique.

« Le décret du 30 juillet 1884 sur la police des cimetières de la ville de Tunis est étendu à toutes les Municipalités de la Régence.

« Le Président de la Commune ne doit délivrer le permis d'inhumer que sur la production d'un certificat de décès. Le certificat sera dressé par un médecin.

« Cependant, en ce qui concerne les femmes arabes, des sages-femmes pourront être chargées de donner ce certificat ». (Art. 27 du décret du 14 janvier 1914).

De tout temps, en France, les maires ont eu la police des inhumations. La loi tunisienne confère les mêmes attributions aux présidents des Communes.

Ces derniers doivent pourvoir d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée. En réalité, dans la plupart des cas, le Président n'aura pas à intervenir, c'est la famille du décédé qui se chargera de l'inhumation en se conformant aux règlements sur la matière. L'intervention du Président se produira surtout dans les cas indiqués au 2e paragraphe de l'article ci-dessus.

Lorsque la personne décédée est inconnue ou délaissée, il appartient au Chef de la Commune de prendre les mesures nécessaires pour que l'inhumation ait lieu dans les formes et délais prescrits par la réglementation en vigueur. Les frais incombent à la Municipalité, sauf recours contre les héritiers ou les personnes tenues de ces frais.

Ces règles sont surtout applicables dans les cas de décès d'Européens, car, pour les Musulmans, l'Administration des Habous se charge de faire procéder, à ses frais, à l'inhumation des personnes décédées inconnues ou indigentes. Pour les Israélites, ce sont leurs Comités de bienfaisance qui assument ce soin.

Le décret du 30 juillet 1884 sur la police des cimetières de la ville de Tunis est applicable à toutes les Municipalités de la Régence. Ce texte législatif a pour but l'interdiction d'enterrer dans les cimetières publics et privés situés dans l'enceinte de la ville de Tunis. Toutefois, il donne l'énumération des titres qui permettront l'inhumation dans les cimetières, temples, mosquées ou zaouias, situés dans l'intérieur de la ville. L'article 7 de ce décret édicte :

« Un règlement municipal pris sur l'initiative de la Commmission d'hygiène et approuvé par notre Premier Ministre règlera les déclarations de décès, leur constatation par des médecins ou des personnes nommées à cet effet, les délais dans lesquels les inhumations devront être effectuées et généralement toutes les mesures d'ordre ayant trait au transport des cadavres, à la police et à la salubrité des cimetières.

« Sauf ce qui concerne la police des cimetières, peu de communes se sont conformées aux prescriptions du texte ci-dessus.

« L'inhumation ne peut être autorisée par le Président que sur production d'un certificat de décès délivré par un médecin. Ces règles ne sont strictement appliquées, du moins dans la majorité des communes, que pour les décès des Européens. Bien que le décret prévoie pour les femmes arabes la constatation du décès par une sage-femme, cette prescription est rarement appliquée. Toutefois, en temps d'épidémie, la constatation du décès par un médecin est imposée à toute la population.

« Le transport des corps d'une localité à une autre ne peut avoir lieu qu'avec l'autorisation du Premier Ministre (décret du 19 mai 1885).

« Les permis d'exhumer sont délivrés par les Présidents des Municipalités dans les villes érigées en communes ». (Décret du 26 novembre 1898).

Publication des arrêtés pris par le Président en matière de police
Inscription de ces arrêtés sur un registre

« Le Président prend des arrêtés à l'effet :

« 1° D'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par la législation en vigueur à sa vigilance et à son autorité ;

« 2° De publier à nouveau les décrets et les règlements de police et de rappeler les habitants à leur observation.

« Ces arrêtés sont exécutoires après approbation du Premier Ministre.

« Les arrêtés doivent être portés à la connaissance du public par voie de publication et d'affiches toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales et dans les autres cas, par voie de notification individuelle.

« La notification est établie par le récépissé de la partie intéressée, ou à son défaut, par l'original de la notification conservée dans les archives de l'Administration communale.

« Les arrêtés, actes de publication et de notification sont inscrits à leur date sur le registre des arrêtés de la Commune ». (Art. 28 du décret du 24 janvier 1914).

Les Présidents des Communes sont investis des pouvoirs réglementaires qu'ils exercent au moyen d'arrêtés municipaux.

Ils prennent des arrêtés à l'effet d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à leur vigilance et à leur autorité.

Dans les mesures que prendra le Président de la Commune, il y a obligation pour ce dernier de ne violer aucune loi. Il doit, en outre, respecter les principes du Droit public, c'est-à-dire la liberté de conscience, la liberté individuelle, la liberté du commerce et de l'industrie, l'inviolabilité du domicile, l'égalité civile et la propriété.

Tout arrêté municipal pris en violation d'une loi ou portant atteinte aux droits individuels pourra, bien que le texte ne le dise pas, faire l'objet d'un recours devant le Premier Ministre.

En outre, les justiciables des juridictions françaises trouveront une autre garantie dans l'article 471 du Code pénal qui investit les tribunaux du droit de refuser la sanction pénale aux arrêtés illégaux.

Les arrêtés municipaux concernant la police obligent tous les individus, même étrangers à la Commune, qui se trouvent sur son territoire.

Les arrêtés dont nous venons de parler sont des arrêtés généraux, des règlements applicables à la collectivité communale. Il peut y avoir également des arrêtés individuels, c'est-à-dire applicables à certaines personnes déterminées, tels les arrêtés concernant les établissements incommodes, les arrêtés ordonnant la démolition d'immeubles menaçant ruine. La seule condition de validité de ces actes, c'est qu'ils ne blessent pas l'égalité et soient justifiés par l'intérêt général.

Le Président de la Municipalité est, en outre, autorisé à prendre des arrêtés pour publier à nouveau les lois et règlements de police et rappeler les habitants à leur observation. Les Présidents des Communes usent rarement de cette faculté, du moins en ce qui concerne les lois et règlements de police émanant de l'Etat.

Ces deux paragraphes de l'article 25 sont la copie textuelle de l'article 94 de la loi municipale française.

Les arrêtés pris par le Président de la Municipalité ne sont exécutoires qu'après avoir reçu l'approbation du Premier Ministre.

Ils doivent être portés à la connaissance du public par voie de publication et d'affiches. Il est à recommander d'utiliser vis-à-vis de la population indigène, en grande partie illettrée, le système du crieur public.

Les arrêtés spéciaux seront portés à la connaissance des intéressés par voie de notification individuelle. Le système présentant le plus de garantie est l'envoi, par lettre recommandée, de la copie certifiée conforme du texte de l'arrêté.

Les arrêtés généraux et spéciaux doivent être inscrits par ordre de date sur le registre des arrêtés de la Municipalité. La mention de la publication ou de la notification est également obligatoire.

Police Municipale

Son triple but

« La police municipale a un triple but : elle consiste à assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques.

« Elle comprend notamment :

« 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ;

« 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité, telles que les risques et disputes accompagnées d'ameutements dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

« 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que foire, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés et autres lieux publics ;

« 4° Le mode de transport des personnes décédés, des inhumations, des exhumations ; le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières privés ou publics;

« 5° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente ;

« 6° Le soin de prévenir par des précautions convenables et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'autorité supérieure ;

« 7° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

« 8° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ». (Art. 29 du décret du 14 janvier 1914).

Cet article est la copie presque intégrale de la loi municipale française. Il ne nous est pas possible de donner un commentaire complet de cet article, ce qui nous entraînerait à des développements en dehors des proportions de notre étude. Nous nous bornerons pour les principales matières à indiquer les limites des pouvoirs du Président de la Commune (1).

La police municipale a un triple but. Elle doit assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques.

A. *Sûreté et commodité du passage dans les voies publiques.* — Il y a tout d'abord le nettoiement des voies publiques. Il est assuré par le service du balayage qui fonctionne dans chaque commune, soit à l'entreprise, soit en régie.

L'éclairage des rues est également assuré par la commune. Il serait peu pratique d'imposer aux particuliers l'éclairage général des rues. Les matériaux de construction déposés sur la voie publique doivent être éclairés pendant la nuit, c'est-à-dire du coucher au lever du soleil. Les règlements de voirie de chaque commune contiennent des prescriptions à ce sujet. Mais l'absence de toute disposition sur la matière ne mettrait pas les délinquants à l'abri des poursuites, car l'obligation d'éclairer les matériaux ou les excavations faites sur la voie publique résulte de la loi même (Code pénal, art. 471, N° 4, § 2).

L'enlèvement des encombrements sur la voie publique fait partie au premier chef de la police municipale. L'encombrement de la voie publique par des dépôts de matériaux faits sans nécessité et sans autorisation préalable est prévu par l'article 471 du code pénal.

Il n'est donc pas nécessaire de prendre un arrêté municipal sur cette matière.

Le Président de la Municipalité peut réglementer l'étalage des marchandises sur la voie publique, l'installation des chaises et tables devant les cafés ou restaurants. Des taxes sont généralement perçues pour ces occupations de la voie publique. Proposées par le Conseil, leur perception est autorisée par décret beylical.

(1) Dans notre commentaire de cet article 29 nous nous comportons comme si des dispositions devaient recevoir une application complète, bien que les dispositions du décret du 17 août 1897, rattachant la police de la ville de Tunis et des autres communes de la Régence à l'administration générale, semble incompatible avec certains paragraphes de l'art. 29 du décret du 14 janvier 1914. Nous étudions d'ailleurs dans un paragraphe spécial les conséquences du décret du 17 avril 1897.

Le Président doit assurer la libre circulation sur la voie publique. De ce fait, il peut réglementer la circulation des voitures. On peut fixer aux voitures de place des lieux de stationnement, les assujettir à un tarif obligatoire affiché dans l'intérieur de chaque véhicule. Les cochers de voitures de place peuvent être astreints à subir un examen technique, à ne pouvoir exercer leur profession qu'à un certain âge.

La ville de Tunis, à une certaine époque, a imposé aux cochers des voitures de place de porter une livrée spéciale. Cette mesure n'a pas été sans soulever de vives protestations de la part des intéressés. Il y a même eu un commencement de grève. Les pouvoirs réglementaires du Président devant avoir pour unique fondement l'intérêt de la circulatiou, il est permis de douter de la légalité de ces prescriptions que l'édilité tunisoise a sans doute provoquées pour mettre la tenue des automédons en harmonie avec celle irréprochable de leurs véhicules.

Enfin, c'est un droit absolu pour le Président d'interdire aux voitures ou autres véhicules le passage de certaines rues ou places à certaines heures ou certains jours, notamment pendant les fêtes publiques ou les marchés.

Les automobiles peuvent être réglementées, quant à leur vitesse maxima, dans l'intérieur des périmètres municipaux, par un arrêté municipal.

Une autre importante attribution de police du Président est la démolition ou réparation des édifices menaçant ruine. Dans plusieurs communes tunisiennes il existe des quartiers en partie abandonnés où les constructions dépourvues de tout entretien ne tardent pas à menacer ruine et à nécessiter par conséquent l'intervention de l'autorité municipale. La démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine est réglementée en France d'une façon très détaillée par la loi du 21 juin 1898. En Tunisie cette question n'a pas été réglée. La loi municipale dit seulement que parmi les attributions de police du Président figure la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine.

Disons tout d'abord qu'il ne peut s'agir que de maisons ou constructions bordant la voie publique. Le Président n'a donc pas à intervenir si l'immeuble menaçant ruine est suffisamment éloigné pour que son effondrement ne puisse nuire à la circulation ou compromettre à la sécurité.

Voici la procédure à suivre. Le Directeur des Travaux de la Ville, ingénieur ou conducteur des Ponts et Chaussées, fournit à la Municipalité un rapport concluant à la nécessité de démolir ou de réparer l'immeuble menaçant ruine. Le Président de la commune prend un

arrêté ordonnant la démolition ou la réparation et fixant un délai. Cet arrêté doit être soumis à l'approbation du Premier Ministre ; en cas d'urgence, l'homologation pourra être demandée télégraphiquement. L'arrêté approuvé est notifié à la partie intéressée. Cette notification consistera dans l'envoi, sous pli recommandé, d'une copie certifiée conforme de l'arrêté municipal. Si à l'expiration du délai fixé il n'a pas été tenu compte de l'arrêté, procès-verbal sera dressé et transmis à l'autorité judiciaire compétente. Le juge saisi de la contravention ne peut accorder aucun sursis. Il n'a pas à apprécier l'opportunité de la mesure prescrite et examiner notamment si l'immeuble, dont la démolition est ordonnée, est susceptible de réparation : Il se trouve en présence d'une sommation émanant de l'autorité administrative, le juge n'a plus qu'à faire application de la loi pénale (Art. 471, nº 5 du code pénal)). Le jugement pourra condamner le délinquant non seulement à l'amende, mais encore à la démolition sous peine d'y voir procéder aux frais du propriétaire.

Cette procédure est, on peut s'en rendre compte, dénuée de toute garantie en faveur des propriétaires. Nous estimons qu'il y aurait lieu d'édicter des règles spéciales largement inspirées de la loi française du 27 juin 1898, laquelle prévoit la nomination d'experts, désignés par les deux parties.

Le seul recours actuel, pour les propriétaires tunisiens contre l'arrêté municipal prescrivant la démolition de leur immeuble est un recours gracieux devant le Premier Ministre, tendant à obtenir le redressement de l'acte du Président de la commune.

La police municipale doit interdire de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute et de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles. L'article 471, nº 6 du code pénal punit même en l'absence de tout arrêté municipal « ceux qui auront jeté ou exposé au devant de leurs édifices des choses de nature à nuire par leur chute ou par exhalaisons insalubres. »

Le Président de la commune peut interdire le jet de toutes espèces de choses, telles que l'eau, même propre.

B. *Atteintes à la tranquillité publique.*— Le Président de la commune, dit le second paragraphe de l'article 29. est chargé de réprimer les atteintes à la tranquillité publique. Ce paragraphe donne l'énumération des principaux cas d'atteintes à la tranquillité publique. Mais cette énumération n'est pas limitative, car le décret ajoute : « et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique. »

Le Président de la commune a le droit et le devoir de réprimer les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues. Il doit également faire cesser le tumulte dans les lieux d'assemblées publiques.

En ce qui concerne les réunions publiques, la question est réglementée par le décret du 13 mars 1905 dont le titre Ier vise les réunions publiques non électorales, et le titre II les réunions publiques électorales.

D'après le titre II les réunions publiques ayant pour objet de traiter des matières politiques ou religieuses sont soumises à l'autorisation préalable. Dans les autres cas, l'autorisation n'est pas nécessaire, mais il faut toutefois faire une déclaration de vingt-quatre heures avant la réunion.

Les réunions publiques étant réglementées par décret, l'autorité municipale n'a donc pas à édicter des règles sur ce point. Mais pour ce qui concerne les lieux où tout le monde est admis indistinctement, tels que les cafés, la réglementation municipale peut se produire efficacement.

Les séances du Conseil municipal étant publiques, un président a parfaitement le droit de prendre un arrêté imposant au public assistant à la séance les mesures d'ordre qu'il juge nécessaires pour la décence et la dignité des délibérations du Conseil.

Un décret du 5 avril 1905 interdit sur la voie publique tout attroupement armé et tout attroupemnt non armé pouvant troubler la tranquillité publique. La mission de dissoudre les attroupements est confiée au commissaire de police ou tout autre agent dépositaire de la force publique et du pouvoir exécutif et portant les insignes de leurs fonctions. En France, ce n'est qu'à défaut du Maire ou de l'un de ses adjoints que les personnes désignées ci-dessus sont chargées de dissoudre les rassemblements. Le décret beylical du 5 avril 1905, inspiré de la loi française du 7 juin 1848, ne reconnaît donc pas aux Présidents de Communes le droit de dissoudre les attroupements. C'est une conséquence du rattachement de la police des villes à l'administration générale. (Voir infra p. 67).

Le code pénal français dans ses articles 479, 8° et 480, 5° punit d'une amende et même de l'emprisonnement les auteurs et complices de bruit ou tapage injurieux ou nocturne troublant la tranquillité des habitants.

En l'absence de toute réglementation municipale, les délinquants peuvent donc être poursuivis. Néanmoins, le Président de la Commune peut, pour prévenir les bruits et rassemblements, prendre des arrêtés visant des faits qui ne tombent pas sous l'application du code pénal et qui seront alors réprimés par la sanction pénale attachée aux arrêtés de police (paragraphe 15 de l'article 471). Le Président peut parfaitement interdire de jouer sur la voie publique de tout instrument bruyant sans autorisation préalable. Il n'excéderait pas ses pouvoirs en prenant un arrêté pour empêcher les hurlements de chiens de garde.

Le Président de la Commune peut prendre des arrêtés dans le but de prévenir tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique. Le champ est vaste et il est difficile de préciser les divers cas où pourra s'exercer le pouvoir réglementaire du chef de la Commune. M. Morgand, dans son remarquable ouvrage « *La loi municipale* », cite les principaux cas d'intervention de l'autorité municipale admis par la jurisprudence de la Cour de cassation (1). Mentionnons seulement qu'en ce qui concerne les processions, l'édilité tunisienne n'a pas cru jusqu'ici devoir utiliser son droit de police. La sage habitude de respecter les coutumes religieuses musulmanes, au nombre desquelles figurent les défilés avec emblèmes, fait bénéficier les autres cultes de la même tolérance.

c : *Maintien du bon ordre dans les lieux publics.* — Le paragraphe 3 de l'article 29 donne une liste non limitative des cas où le Président de la Commune pourra prendre des arrêtés de police dans le but de maintenir le bon ordre dans les endroits où il se ferait de grands rassemblements.

Il cite tout d'abord les foires et les marchés. La réglementation municipale peut porter sur les points suivants : interdiction tant aux vendeurs qu'aux acheteurs de toute opération en dehors du marché, fixation d'un emplacement spécial pour chaque nature de denrées.

En France, certaines communes, dans le but de protéger l'approvisionnement des petits consommateurs, ont interdit aux revendeurs, marchands en gros et commissionnaires d'acheter avant une heure déterminée après l'ouverture du marché et même de paraître et circuler sur le marché avant cette heure.

Devant l'accroissement continu du prix des denrées alimentaires et en présence des doléances justifiées de la population, le Gouvernement Tunisien, par un récent décret en date du 30 janvier 1913, a interdit le raccolage des denrées alimentaires (2).

(1) Morgand : « Loi Municipale », t. I; pp. 672 et s.

(2) Décret du 30 janvier 1913. — Art. 1er. — Le raccolage des denrées alimentaires telles que volailles, pigeons, lapins domestiques, gibier, œufs, beurre, fruits, légumes, poissons, céréales, bétail, etc., est formellement interdit sur tout le territoire de la Régence.

Constitue le raccolage toute opération d'achat et de vente ou tendant à provoquer, par stationnement, exposition, appels, etc., l'achat ou la vente des denrées ci-dessus, en dehors des marchés publics officiellement reconnus, dans les rues, places, routes, chemins, pistes et tous autres lieux publics et dans les lieux même non publics mais ouverts et accessibles à tous.

. . . . . .

Art. 2. — Les infractions aux dispositions du présent décret sont constatées par procès-verbaux et punis, en outre de la confiscation des produits mis en vente ou vendus et des moyens de transport, d'une amende de 16 à 500 francs ou d'un emprisonnement de 5 jours à six mois. En cas de récidive dans le délai d'un an, l'amende ne peut être inférieure à 200 francs et la peine d'emprisonnement à un mois.

Il appartient au Président de la Commune de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon ordre durant les fêtes et cérémonies publiques.

Son intervention se produit également en ce qui concerne les théâtres et spectacles divers, notamment pour déterminer les heures de fermeture, les précautions à prendre dans la construction et l'installation pour éviter les incendies.

Le décret beylical du 11 août 1895 réglemente l'exploitation des théâtres et concerts. Aux termes de l'article 1er de ce décret nul ne pourra ouvrir ou exploiter un théâtre ou un café-concert s'il n'a obtenu au préalable l'autorisation de la Municipalité ou du Premier Ministre dans les localités non pourvues d'organisation municipale. L'article 3 dit que le tarif des consommations, celui des droits d'entrée et le programme du spectacle seront affichés dans un endroit apparent de l'établissement. Ces questions étant réglementées par décret, le Président n'a pas à prendre d'arrêté sur la matière.

Le Président de la Commune peut prescrire que toute représentation de café-concert ne pourra avoir lieu qu'après communication du programme à l'autorité municipale.

En ce qui concerne les droits d'auteurs, une circulaire du Gouvernement Tunisien, en date du 11 février 1901, adressée aux Présidents des Communes, prescrit les mesures suivantes: « Lorsque l'agent de la société vous signalera un entrepreneur qui, contrairement à ces dispositions, continuerait à faire exécuter sans autorisation des œuvres non tombées dans le domaine public, vous voudrez bien constater ou faire constater la contravention par un procès-verbal que la partie requérante pourra déférer aux tribunaux compétents. »

Les jeux interdits sont les jeux de hasard tels que : roulette, baccarat, baccarat-chemin de fer, dés, etc. Un décrét beylical du 25 mai 1904 prohibe les loteries et la tenue des maisons de jeux. « Ceux qui auront établi ou tenu dans les rues, chemins, places ou lieux publics, des jeux de loterie ou des jeux de hasard seront punis d'une amende de 6 à 10 francs. En cas de récidive, l'amende devra être élevée au double du maximum, et il pourra, en outre être prononcé un emprisonnement de un à quinze jours.

Dans les deux cas la confiscation des tables, instruments, appareils de loterie ou de jeux établis dans les rues, chemins et voies publiques, ainsi que les enjeux, fonds, objets proposés comme enjeux, sera ordonnée par le Tribunal. (Art. 8 du décret du 25 mai 1904).

La surveillance des débits de boissons rentre dans les attributions de la police municipale.

Le décret du 13 janvier 1898 dispose que l'autorisation d'ouvrir

un débit de boissons est accordée par l'administration générale. L'avis du Président de la Commune est toujours demandé.

« Les Présidents des municipalités, de Commissions municipales ou de Commissions de voirie, ou les caïds pour les localités non érigées en communes, pourront prendre des arrêtés pour déterminer les heures d'ouverture et de fermeture des cafés et des débits de boissons, et sans préjudice des droits acquis, les distances auxquelles les cafés et débits de boissons ne pourront être établis autour des édifices consacrés à un culte quelconque, des cimetières, des hôpitaux, des prisons, des casernes, des écoles primaires, collèges ou autres établissements d'instruction publique.

Les individus qui, à l'occasion d'une fête publique, voudraient établir des cafés ou débits de boissons pour une durée qui n'excédera pas huit jours, ne seront pas tenus aux formalités de l'article premier, mais ils devront au préalable obtenir l'autorisation du Président de la Municipalité ou du Caïd dans les localités non érigées en commun. (Art. 7 et 8 du décret du 13 janvier 1898).

Les cafés maures, c'est-à-dire les établissements indigènes où il n'est servi aucune boisson alcoolisée, pouvaient être ouverts sur la simple autorisation des Présidents de Municipalités (Circulaire du Gouvernement Tunisien du 31 janvier 1898). De nouvelles instructions prescrivent l'assimilation complète des cafés maures aux débits de boissons. On a procédé à une révision, et tout nouvel établissement doit être autorisé par l'Administration générale, après avis motivé dn Président de la Commune (1).

La surveillance de la police municipale peut s'exercer, en outre, sur tous les autres lieux publics, c'est-à-dire sur tous ceux où le public est admis soit gratuitement, soit en payant. On peut citer les casinos, les cercles, les cabinets de lecture, les établissements de bains, les bureaux de placement, les maisons de prostitution.

(1) Circulaire du 8 décembre 1911 : Les derniers événements qui se sont produits à Tunis ont fait ressortir la nécessité d'exercer une surveillance plus étroite sur les cafés maures et d'appliquer rigoureusement à ces établissements dont le nombre s'accroît continuellement, les prescriptions de l'art. 1er du décret du 13 janvier 1898, qui soumet à l'autorisation préalable du Premier Ministre les débits de toute nature.

. . . . . .

En conséquence, vous voudrez bien soumettre à l'autorisation préalable du Gouvernement Tunisien toute demande d'ouverture ou de transfert de café maure dont vous serez saisi, en faisant connaître aux intéressés que seules sont susceptibles d'être accueillies celles des sujets tunisiens ou assimilés.

En ce qui concerne les tenanciers de cafés maures actuellement autorisés par arrêtés des Caïds ou de la Municipalité, ils devront, dans un délai d'un mois, se mettre à nouveau en instance auprès du Gouvernement Tunisien. Ces demandes devront être transmises selon la procédure ordinaire avec un avis motivé sur la suite dont elles vous paraîtront susceptibles et accompagnées des pièces habituelles requises pour la délivrance des autorisations des débits de boissons alcooliques.

Dans les communes de quelque importance, il existe un règlement concernant la police des mœurs. Ce règlement indique sous quelles conditions peut s'ouvrir une maison de tolérance. Le Président de la Commune peut assigner à ces maisons certains quartiers déterminés, éloignés des écoles, édifices consacrés au culte religieux, établissements publics. Il a aussi le devoir de prendre les mesures nécessaires pour empêcher la prostitution clandestine et d'imposer la visite sanitaire à toute fille ou femme se livrant à la prostitution.

D. *Inhumation et police des cimetières.* — Nous avons exposé plus haut (commentaire de l'article 24) les règles concernant les inhumations.

Chaque commune est tenue d'avoir un règlement des cimetières. Les prescriptions sur cette matière ne concernent guère que les cimetières européens. Les cimetières musulmans, dans la majorité des communes, n'ont fait l'objet d'aucune réglementation. Il y aurait lieu cependant d'édicter certaines règles, notamment en ce qui concerne la profondeur des fosses, celle pratiquée dans les cimetières musulmans étant manifestement insuffisante.

E. *Fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids et à la mesure. Salubrité des comestibles.* — Le décret du 12 janvier 1895 a étendu à toute la Tunisie l'emploi du système métrique. Jusqu'à cette époque, on faisait usage de poids et mesures tunisiens qui avaient le grand défaut de varier de valeur suivant les localités. Il a été créé un service de vérification des poids et mesures, rattaché aujourd'hui à la Direction de l'Agriculture et du Commerce. Des vérificateurs effectuent périodiquement des vérifications sur l'ensemble du territoire tunisien. La manière dont fonctionne ce service donne toute garantie à l'acheteur et le Président de la Commune n'a qu'une intervention limitée en ce qui concerne ce service. Il reçoit les déclarations des commerçants qui font l'acquisition de poids ou mesures nouveaux, donne récépissé au déclarant et avise le vérificateur de la circonscription. A l'époque fixée pour la vérification dans une localité, il est informé par les vérificateurs, plusieurs jours à l'avance, du jour où les opérations commenceront et de la durée de celles-ci.

Le Président de la Commune a le droit et le devoir de prendre les arrêtés et les mesures qu'il juge nécessaires pour empêcher que des comestibles nuisibles à la santé ne soient mis en vente. Il faut entendre par comestibles tout ce qui sert à l'alimentation de l'homme. Le décret du 27 janvier 1897, relatif à la répression des fraudes des denrées alimentaires, édicte des peines très sévères contre les falsificateurs.

Un décret du 6 février 1898 oblige les habitants et les commerçants

à remettre, à première réquisition, des échantillons de leurs produits. Ces prélèvements sont effectués par les autorités de police.

En vertu des pouvoirs que le paragraphe 5 de l'article 29 confère aux Présidents des Communes, ceux-ci ont le droit de requérir le chef de la police locale d'avoir à procéder à des prélèvements d'échantillons chez les fabricants et commerçants exerçant leur profession à l'intérieur des périmètres communaux.

Ces frais de prélèvement, consistant notamment dans l'achat des denrées, sont à la charge des communes.

Les règlements qui soumettent les viandes et les poissons à une inspection préalable à la vente, ceux qui subordonnent la mise en vente des viandes provenant du dehors à la visite et à l'estampille préalable des agents municipaux, ont été faits en conformité de la loi et sont donc obligatoires.

Le Président de la Commune peut toujours, en vertu des mêmes pouvoirs, faire saisir, s'il y a urgence, chez les marchands et détruire les comestibles corrompus ou nuisibles.

Il peut interdire, dans le territoire communal, la circulation des bêtes de selle ou de somme portant sur le corps des plaies non cicatrisées, en raison du danger qui en résulte pour la santé publique, surtout quand les animaux qui en sont atteints transportent des légumes ou des denrées alimentaires. Une circulaire du Gouvernement Tunisien n° 77 du 11 décembre 1907 engage les Présidents de Municipalités à prendre un arrêté dans ce sens.

Nous sommes amenés à parler ici du droit qu'a le Président de la Commune de réglementer le prix du pain et de la viande. Un décret beylical en date du 13 janvier 1909 autorise les Présidents à fixer par arrêté le prix du pain et de la viande vendus à l'intérieur des périmètres communaux. Il est interdit de taxer toute autre espèce de denrées. Nous savons qu'en France, les maires disposent des mêmes droits.

Les Communes tunisiennes ont rarement utilisé la faculté que leur donne le décret du 13 janvier 1909. Il faut dire que la réglementation du prix du pain et de la viande existe déjà en ce qui concerne les vendeurs indigènes tunisiens. Le prix de ces denrées est fixé, suivant le cours, par l'amine des vivres et il est formellement interdit, sous sanction de peines diverses, de vendre à un autre prix. L'amine des vivres ne se contente pas de fixer les prix, il a aussi la mission de vérifier la qualité des produits mis en vente. L'institution des amines des vivres, qui est très ancienne, est excellente. Ces agents peuvent être d'un concours très efficace pour les Municipalités dans la surveillance des denrées alimentaires.

F. *Accidents et fléaux calamiteux.* — Le paragraphe 6 de l'article 29 confie aux Présidents le soin de prévenir par des précautions conve-

nables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux tels que les incendies, les inondations, etc.

Le Président de la Commune doit, en cas d'accident, distribuer des secours à ceux qui en sont victimes. Mais il faut que ces secours soient alloués à l'occasion de fléaux calamiteux tels qu'incendies, inondations, maladies épidémiques. Nous ne croyons pas qu'une commune puisse engager des dépenses pour personnes indigentes atteintes de maladies chroniques. Ces cas relèvent de l'Assistance Publique, qui constitue un service indépendant des Communes.

Pour prévenir les risques d'incendie, le Président de la Commune peut interdire aux particuliers de couvrir leurs maisons ou bâtiments de chaume ou autres matériaux inflammables. Il peut réglementer la construction des cheminées, la hauteur des tuyaux, interdire les dépôts de bois et autres matières combustibles contre les murs et les cheminées, prescrire que les meules de paille et de fourrage seront placées à une distance déterminée des habitations et de la voie publique.

En cas d'incendie, il peut requérir le concours de tous les habitants. Ceux qui, le pouvant, refuseront ou négligeront de prêter secours, sont passibles des peines édictées à l'article 475, nº 12, du code pénal.

Un décret du 6 mars 1904 réglemente les corps de sapeurs-pompiers. Ils sont organisés dans chaque Commune par arrêté du Premier Ministre pris sur la proposition du Président de la Municipalité.

La ville de Tunis seule possède un corps de sapeurs-pompiers. Il serait à désirer que les autres communes importantes de la Régence suivent l'exemple de la capitale. Quant aux localités de moindre importance, l'élémentaire prudence leur commande de se munir des éléments essentiels du matériel de secours. La tutelle du Gouvernement s'exercerait utilement en rappelant aux communes le devoir de se munir, dans la mesure du possible, des appareils destinés à combattre les incendies.

Les mesures à prendre pour combattre les inondations n'incombent guère en fait aux Municipalités tunisiennes. Les inondations, heureusement assez rares, ne se produisent guère en Tunisie qu'en pleine campagne, sur des territoires non érigés en communes.

Par contre, le rôle des Présidents, en ce qui concerne les maladies épidémiques et contagieuses, est très important, celles-ci prenant naissance généralement et se développant avec rapidité dans les grosses agglomérations.

Nous croyons opportun d'exposer ici, succinctement, l'organisation des services de la santé publique en Tunisie.

Les services sanitaires comprennent : 1° la Direction de la Santé ; 2° le Conseil Sanitaire ; 3° le Conseil central d'hygiène et de salubrité publiques ; 4° les Commissions régionales d'hygiène ; 5° les Commissions locales d'hygiène.

Le décret du 26 mai 1897 crée, près l'Administration générale du Gouvernement Tunisien, une Direction de la Santé. Ce service a, dans ses attributions, toutes les questions relatives à la santé et à l'hygiène publiques.

Nous trouvons à l'article 87 du décret du 16 février 1909, réglementant la police sanitaire maritime, les indications suivantes sur les attributions et le fonctionnement du Conseil sanitaire : « Il y a un Conseil sanitaire maritime pour toute la Régence de Tunis.

« Il a pour mission d'éclairer l'autorité supérieure sur les questions qui intéressent la santé publique, de lui donner des avis sur les mesures à prendre en cas d'invasion ou de menace de maladie pestilentielle, de veiller à l'exécution des règlements généraux et locaux relatifs à la police sanitaire maritime, et, au besoin, de signaler au Gouvernement les infractions ou omissions.

« Il est consulté en cas de difficulté sur les questions relatives au régime intérieur des stations sanitaires, au choix des emplacements affectés aux navires soumis à l'isolement, aux mesures extraordinaires à prendre et enfin sur les plans et projets de constructions à faire dans les établissements sanitaires.

« Il propose les modifications et additions à introduire dans les règlements locaux concernant le service sanitaire.

« Le Président de la Municipalité de Tunis est membre de droit du Conseil Sanitaire. »

Le Conseil central d'hygiène et de salubrité a été créé par le décret du 3 janvier 1889. Il a pour mission de donner à l'administration son avis sur les mesures à prendre pour prévenir les épidémies et assurer l'assainissement des centres de population. Le Conseil d'hygiène, ainsi que le Conseil sanitaire, est présidé par le Résident Général. Il centralise les travaux des commissions locales d'hygiène. Un des Vice-Présidents de la Municipalité de Tunis en est membre de droit.

Un décret du 18 février 1910 a institué dans chaque circonscription de contrôle civil une commission dite « Commission d'Assistance et d'hygiène publiques » dont les attributions s'étendent à toute la région. Ces Commissions fonctionnent sous la présidence du Contrôleur Civil, et délibèrent sur les questions relatives au maintien et à la préservation de la santé publique dans leurs circonscriptions respectives. Elles centralisent tous les renseignements fournis par les autorités locales, sur la situation sanitaire de la circonscription et adressent annuellement au Secrétariat Général du Gouvernement un

rapport d'ensemble sur leurs travaux et sur les conditions sanitaires de la population pendant l'année précédente. En cas d'épidémie les Commissions d'Assistance et d'Hygiène publiques prennent immédiatement toutes dispositions propres à l'enrayer; elles en rendent compte au Secrétariat Général et veillent, le cas échéant, à l'exécution des mesures prescrites par lui.

Les Commissions locales, créées par le décret du 3 janvier 1889, qui institue en même temps le Conseil central, sont consultées sur les questions relatives au maintien et à la préservation de la santé publique dans leurs circonscriptions respectives. Leur compétence est en principe limitée à la Ville même. Le Vice-Président de la Commune est membre de droit de la Commission d'hygiène.

Tels sont les divers organes qui, sous la haute direction du Secrétaire Général du Gouvernement concourent au maintien du bon état sanitaire dans la Régence. C'est une organisation indépendante de l'administration communale. Celle-ci trouve ses droits respectés par la présence de son chef dans les Conseils et Commissions. D'ailleurs, ce dernier conserve entière son initiative pour prendre tous règlements qu'il juge nécessaires à la santé publique.

Si la réglementation actuelle est générale, s'appliquant à l'ensemble du territoire, et émane du Chef de l'Etat, ce n'est pas par mépris du pouvoir réglementaire des Présidents de Commune. Les territoires érigés en Commune ne représentant qu'une infime partie de la Tunisie, il était indispensable qu'il y eût uniformité dans la législation sanitaire. C'est donc avec raison que l'Etat a édicté lui-même des prescriptions applicables à toute la Régence. C'est d'ailleurs son droit absolu.

Voici les principales règles concernant l'hygiène publique.

Le décret du 19 novembre 1899 prescrit à tout médecin ou sage-femme exerçant en Tunisie de déclarer à l'autorité publique les cas de maladies épidémiques tombés sous son observation. Dans les localités pourvues d'une organisation communale, la déclaration doit être faite au Président de la Commune. Voici le texte de la circulaire nº 60, du 5 novembre 1906, adressée par le Gouvernement Tunisien aux Communes, et concernant la déclaration des cas de maladies épidémiques.

« Aux termes des dispositions du décret du 19 novembre 1899, tout médecin ou sage-femme exerçant en Tunisie est tenu, sous peine d'une amende de 50 à 200 francs, de faire à l'autorité publique, son diagnostic établi, la déclaration des cas de maladies épidémiques tombés sous son observation.

« Elle doit être faite dans les villes pourvues d'une organisation

communale, au Président de la Commune, et en dehors de la Ville au Contrôle Civil.

« Un arrêté ministériel en date du 20 septembre 1906, inséré au Journal Officiel du 22 du même mois, n° 76, a déterminé ainsi qu'il suit, la nomenclature des maladies épidémiques dont la divulgation n'engage pas le secret professionnel des médecins : la fièvre jaune, le choléra, la peste, la fièvre typhoïde, le typhus exanthématique, la variole, la diphtérie, la scarlatine, la lèpre.

« Pour faciliter au médecin l'établissement et l'envoi de ces déclarations, le Secrétariat Général du Gouvernement Tunisien a fait établir un modèle de cartes lettres extraites d'un carnet à souches dont vous recevrez par colis postal un certain nombre d'exemplaires pour les besoins de la Commune. Ces cartes lettres étant admises à circuler en franchise, les médecins auxquels vous les remettrez n'auront qu'à les remplir et les jeter à la poste. Ils ne seront tenus ni de signer leur déclaration, ni d'indiquer en toutes lettres la maladie, chacune d'elles étant indiquée sur le talon par un chiffre qu'il leur suffira de reporter sur la souche à expédier. En effet, chaque carnet portant un n° d'ordre il vous suffira de prendre note du n° du carnet pour savoir de quel médecin émane la déclaration reçue.

« Il est bien entendu que les déclarations qui vous seront adressées ne devront concerner que les cas de maladies constatés chez des personnes domiciliées dans l'intérieur du périmètre communal, les déclarations relatives à des personnes domiciliées en dehors de ce périmètre devant être adressées directement au Contrôle civil de la circonscription.

« Vous m'adresserez dans les cinq premiers jours de chaque mois un relevé des déclarations qui vous auront été adressées dans le courant du mois précédent, ou un état néant si aucune déclaration n'a été faite.....

« Il est bien entendu, d'autre part, qu'il vous appartiendra de prendre d'urgence toutes mesures prophylactiques utiles dès que vous recevrez une déclaration. »

Il appartient au Président de la Commune de prendre les mesures nécessaires pour assurer la désinfection des locaux et des meubles contaminés. La Ville de Tunis possède un service de désinfection qui a fonctionné d'une façon satisfaisante lors de la dernière épidémie de choléra de 1912.

Plusieurs communes sont peu outillées sous ce rapport. Le Président de la Commune aura soin d'y suppléer, le cas échéant, par des moyens de fortune et de demander d'urgence le concours du Gouvernement.

C'est notamment dans les cas d'épidémies que le Président de la

Commune devra utiliser les pouvoirs que lui confère la loi pour assurer la protection de la santé publique en prescrivant des mesures prophylactiques et en imposant des règles d'hygiène dont il devra exiger la fidèle observation. Dans ces circonstances, le devoir du Chef de la Commune est de rester en contact permanent avec l'autorité supérieure et ses représentants locaux. Il existe d'ailleurs des instructions précises à ce sujet.

Une ou deux fois par an, le Président de la Commune fait procéder à des vaccinations publiques et gratuites. Il n'est pas sans intérêt de signaler l'empressement que met depuis quelques temps la population musulmane à faire vacciner ses enfants. Il n'en a pas été toujours ainsi. Dans les débuts, on a rencontré de l'opposition voire même de l'hostilité qui a nécessité parfois la répression. Il a fallu faire intervenir l'autorité religieuse qui, dans une fétoua (consultation juridique), a recommandé aux musulmans la pratique de la vaccination[1].

Parmi les autres mesures relatives à l'hygiène qu'il incombe aux Communes de prendre, signalons la nécessité d'avoir un règlement sanitaire communal. Seule la Ville de Tunis a satisfait à cette obligation.

L'autorité du Président de la Commune s'exerce encore en ce qui concerne les établissements insalubres, incommodes ou dangereux. Il autorise l'exploitation des établissements figurant à la troisième catégorie, c'est-à-dire ceux qui peuvent rester sans inconvénient auprès des habitations en étant soumis à la surveillance de la police.

G. *Mesures à prendre à l'égard des aliénés dangereux.* — Suivant les prescriptions du paragraphe 7 de l'article 29, c'est au Président de la Commune qu'il appartient de prendre provisoirement les mesures nécessaires à l'égard des aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés.

Ce paragraphe reproduit textuellement les dispositions de la loi française. Celle-ci a spécifié à dessein que les mesures définitives ne sont prises que par le Préfet qui a seul le droit d'ordonner d'office le placement, dans un asile de traitement, des aliénés dont l'état compromettrait l'ordre public ou la sécurité des personnes.

La loi tunisienne qui confère aux Présidents de Commune le soin de prendre les mesures provisoires n'indique pas quelle autorité devra prendre les mesures définitives. Nous croyons que l'autorité compétente en l'espèce sera le Premier Ministre.

(1) L'opposition était motivée par le fait que le vaccin provenait d'une des parties impures du bovidé.

En quoi consisteront les mesures provisoires qu'il appartient au Président d'ordonner ? Ce dernier devra prescrire de conduire l'aliéné à l'établissement sanitaire le plus proche (hôpital ou infirmerie). Il est évident que cette mesure ne pourrait être prise qu'en cas de danger imminent attesté par le certificat d'un médecin ou par la notoriété publique.

S'il n'existe pas d'hôpital dans la Commune ou ses environs, le Président devra placer la personne atteinte d'aliénation mentale soit dans un hôtel, soit dans un local loué à cet effet. En aucun cas, elle ne pourra être mise dans une prison.

Ces mesures provisoires que nous venons d'indiquer ne sont prescrites par aucun décret tunisien. En l'absence de tout texte on peut en conseiller néanmoins l'application par analogie avec les règles de la loi française du 30 juin 1838.

Il n'existe pas en Tunisie d'hospice d'aliénés. Les malades de cette catégorie ont été jusqu'à présent dirigés sur un établissement de France. Pour remédier aux inconvénients de cette lacune, le Gouvernement a décidé de construire à l'Hôpital civil français de Tunis un pavillon affecté spécialement aux aliénés.

H. *Divagation des animaux malfaisants ou féroces.* — Le paragraphe 8 de l'article 29 confie au président de la commune le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

Les animaux domestiques, lorsqu'ils peuvent occasionner quelque danger, doivent faire l'objet d'une réglementation. Le président a le droit d'ordonner par arrêté que les chiens seront tenus en laisse ou muselés et que tous ceux qui seront trouvés errants sur la voie publique seront mis en fourrière et abattus dans les 48 heures s'ils ne sont point munis d'un collier portant le nom et l'adresse de leur propriétaire.

Ces prescriptions ont une utilité incontestable dans ce pays où les cas de rage sont assez fréquents dès l'apparition des chaleurs.

Le Gouvernement tunisien, dans ses circulaires du 15 décembre 1894 et du 17 avril 1901, précise les devoirs de l'autorité municipale dans les cas d'hydrophobie.

Nous avons indiqué plus haut que les tribunaux français faisaient application à l'encontre des contrevenants aux règlements municipaux des dispositions de l'article 471-15 du Code Pénal français.

Les tribunaux tunisiens, depuis le 1er janvier 1914, appliquent les règles figurant au livre III (contraventions) du nouveau Code Pénal tunisien promulgué par le décret du 9 juillet 1913.

Comme nous l'avons déjà exposé, lorsque le décret du 14 jan-

vier 1914 refondant la législation communale a paru, nous avions déjà terminé notre étude sur les communes tunisiennes. Nous avions fait suivre le commentaire de l'art. 26 du décret du 1er avril 1885 sur la police correspondant à l'art. 29 du décret du 14 janvier 1914, des observations suivantes que nous estimons devoir maintenir :

Conséquences du décret du 17 avril 1897 au point de vue de la Police municipale

Il résulte du décret du 18 avril 1897 qu'à dater du 1er juillet 1897 la police de la ville de Tunis et des autres communes de la Tunisie est rattachée à l'Administration générale et rétribuée sur le budget de l'Etat.

L'Etat prête aux communes le concours de ses agents pour assurer le service de la police municipale.

En ce qui concerne la police municipale, les commissaires de police relèvent directement des présidents des communes.

Si dans le texte ci-dessus on ne tient compte que de la lettre on peut admettre que le décret du 17 avril 1897 n'a apporté aucune modification dans les attributions de police des présidents des communes.

Les agents de la police sont nommés et rétribués par l'Etat ; mais pour tout ce qui concerne la police municipale ils restent soumis aux ordres des administrateurs communaux. Commissaire, inspecteurs et agents ont donc deux maîtres, l'Etat et la Commune ; le premier plus généreux prend à sa charge tous les frais du personnel.

Quels seront les domaines respectifs de la police de l'Etat et de celle des communes ? Point n'est besoin de chercher un critérium. Le décret du 17 avril 1907 parle de police municipale ; le décret du 1er avril 1885 en son article 26 nous indique d'une façon très détaillée ce en quoi consiste la police municipale. Sera considéré comme rentrant dans le domaine de la police de l'Etat, tout acte ne pouvant trouver son fondement dans l'un des huit paragraphes de l'ancien article 26.

Cet article n'étant pas abrogé explicitement par le décret du 17 avril 1897, les pouvoirs de police des présidents de Municipalité restent intacts et c'est pourquoi nous avons jugé opportun de commenter tous les paragraphes de cet article 26.

Cette déduction était-elle bien dans l'esprit du législateur ? Ce dernier avait-il l'intention de procurer exclusivement aux communes une économie budgétaire ? Le doute était possible au moment de la promulgation du décret centralisateur. Présentement la certitude est acquise que la nouvelle réglementation a restreint le domaine de la police municipale.

Si telle était l'idée du Gouvernement, pourquoi n'avoir pas, par un

texte précis, tranché cette question importante ? Etait-ce un oubli de la part du législateur ou une omission volontaire ? Cette dernière opinion nous semble seule admissible, et cela, pour plusieurs raisons. En premier lieu, on ne pouvait encore se prononcer, au lendemain du décret de 1897, sur les résultats pratiques de la réorganisation de la commune ; d'importants remaniements dans le personnel de la police étaient à opérer ; la Direction de la Sûreté publique avait à mener à bien deux choses très importantes : l'application du décret sur les débits de boissons et celle du décret sur la police des étrangers. Il était donc permis, à cette époque, d'hésiter à augmenter officiellement les attributions et la responsabilité du nouveau directeur de la police.

D'autre part, l'Administration supérieure, comme si elle prévoyait l'antagonisme susceptible d'éclater entre la Municipalité et la Direction de la Sûreté publique, s'était inspirée d'une politique très prudente et très judicieuse qui l'incitait à ne pas réduire par un texte législatif, les prérogatives exercées jusque là par le vice-président de la Municipalité délégué à la police.

Il suit de là que le sens des mots « Police Municipale » qui n'était pas équivoque pour la Direction de la Sûreté publique mais qui avait été insuffisamment précisée dans les communications adressées aux Municipalités, avait besoin d'être bien défini le jour où le nouveau service avait fait preuve d'une compétence absolue, d'une influence incontestée en matière policière.

D'ailleurs, des résistances inévitables, mais qui marquaient le louable souci d'assurer la sécurité publique, n'avaient pas tardé à se produire de part et d'autre. Aussi les vice-présidents de la Municipalité et le Directeur de la Police estimaient-ils que la question devait être nettement résolue. Il importait beaucoup, en effet, de savoir si, en dehors des questions intéressant l'hygiène publique, la voirie, et l'exécution des règlements municipaux, la police municipale devait comprendre également l'ordre et la sécurité publics, selon le paragraphe II de l'articles 26 du décret du 1er avril 1885.

Plusieurs raisons péremptoires militaient en faveur de la négative. L'Etat, en effet, est responsable de l'ordre et de la sécurité publics. Le soin de les assurer est une de ses attributions essentielles. Il peut dans une certaine mesure, la déléguer aux communes si des considérations financières ne lui permettent pas de s'en acquitter lui-même. Mais partout où il possède le personnel nécessaire, il ne s'en décharge jamais. A Paris, l'ordre et la tranquillité des rues sont assurés par la Préfecture de Police et non par le Consei municipal. A Lyon, à Marseille, la police de la voie publique est entre les mains du Préfet, et non entre celles du Maire.

La réorganisation de la police en Tunisie a été entreprise précisé-

ment pour remédier à une situation intolérable née de l'application des paragraphes II et III de l'article précité. Nous ne rappellerons pas combien avait été inefficace l'institution d'un commissariat central relevant de la Municipalité. Au surplus, l'unité de Direction imprimée au nouveau service de la police ne devait pas être brisée, d'autant plus que son fonctionnement devenait de plus en plus délicat. En outre, on ne pouvait demander à un vice-président de la Municipalité, qui n'est pas rétribué et dont toute l'activité peut être absorbée par des occupations personnelles, de se consacrer à la surveillance constante de la voie publique. Bien mieux que les Municipalités, le Gouvernement a des moyens d'action plus énergiques pour assurer la sécurité.

Pour ces divers motifs, il était donc nécessaire de décider que le décret de 1897 avait bien abrogé l'article 26. Cette manière de voir fut consacrée dans la suite, malgré les théories de quelques publicistes qui regrettèrent cette main-mise sur les prérogatives communales » ([1]).

M. Léal, dans sa remarquable étude sur la police tunisienne, nous fournit donc les motifs pour lesquels le Gouvernement n'a pas cru devoir, dans le décret du 17 avril 1897, prononcer explicitement l'abrogation des paragraphes II et III de l'article 26 du décret du 1er avril 1885.

Il conclut à l'abrogation tacite pour la raison que les communes n'étaient pas à même d'appliquer les règles prescrites aux paragraphes II et III de l'article 26 et que la Direction de la Sûreté était toute désignée pour remédier à l'incapacité municipale. Ce sont bien là en effet des raisons péremptoires qui militent en faveur de l'état de choses actuel créé par l'application du décret de 1897. Mais nous donnerons à l'abrogation tacite une base plus juridique en disant qu'elle résulte de l'incompatibilité entre les dispositions du décret de 1897 et celles du décret de 1885. Si les prescriptions de l'article 26 du décret du 1er avril 1885 devaient être intégralement maintenues, malgré le décret du 17 avril 1897, il faudrait admettre que le législateur ait fait œuvre inutile. Le décret du 17 avril 1897 ayant eu pour but d'assurer, par les soins de l'Etat, l'ordre et la sécurité publics sur toute l'étendue du territoire tunisien, il faut bien considérer comme abrogées les règles des paragraphes II et III de l'article 26 puisqu'elles sont contraires aux règles nouvelles et que les unes et les autres ne peuvent pas recevoir en même temps leur exécution.

Les dispositions contenues dans les paragraphes II et III de l'article 26 doivent donc être considérées comme abrogées, en tant du

(1) Numa Léal : « L'Organisation de la Police en Tunisie, 1910 », pp. 251 et suivantes.

moins qu'elles concernent la sûreté générale ; car nous estimons qu'en ce qui concerne la tranquillité exclusivement locale, les pouvoirs du président de la Municipalité demeurent et peuvent s'exercer comme par exemple pour interdire de jouer sur la voie publique de tout instrument bruyant sans autorisation préalable. Mais il importe de bien préciser, il doit s'agir exclusivement d'ordre local. Dès qu'il est question de sûreté générale, d'ordre public, de mesures policières graves, l'Etat est seul compétent. La commune ne peut intervenir que pour édicter des mesures d'ordre et de convenance purement intérieurs et pour les matières seulement où l'autorité supérieure n'aura pas utilisé son pouvoir réglementaire.

La délimitation des domaines respectifs de la police gouvernementale et de la police municipale est chose faite dans la pratique, et les présidents des communes tunisiennes n'ont cure d'empiéter sur les attributions policières de l'Etat. Lors des émeutes qui se sont produites à Tunis en novembre 1911, toutes les mesures de sécurité ont été prises directement par le Gouvernement. Si d'ailleurs les présidents des communes ont vu leur pouvoir de police restreint par le décret de 1897, ils se trouvent par ce fait libérés d'un souci et d'une responsabilité qui, à des moments donnés, peuvent prendre des proportions considérables (1).

La police municipale comprend donc les matières énumérées aux paragraphes I, IV, V, VI, VII, et VIII de l'article 26 du décret du 1er avril 1885 et, éventuellement, celles des paragraphes II et III, qui en principe sont des matières rentrant dans la police de l'Etat, mais sous réserve qu'il ne s'agira que de mesures exclusivement locales ne concernant que l'ordre intérieur de la ville.

Il semble donc nécessaire d'apporter à la partie du texte du décret du 1er avril 1885, concernant la police municipale, les modifications et précisions voulues par l'application du décret du 17 avril 1897.

Le décret du 14 janvier 1914 n'ayant apporté aucune modification au texte de l'article 26 du décret du 1er avril 1885 qui définit le triple but de la police municipale, il en résulte que les critiques que nous avions formulées et que nous venons de citer ci-dessus, demeurent absolument entières.

(1) Les critiques qu'on a pu élever au moment des troubles de Tunis au sujet de la conduite du Cheikh-el-Medina, Président de la Municipalité, s'adressent au fonctionnaire de l'Etat, au Gouverneur de la ville de Tunis et non au Chef de l'Association communale. Il n'aurait pu en être différemment avec la théorie que nous venons d'exposer.

Pouvoirs du Président au point de vue de la voirie urbaine; permis de stationnement ou de dépôt temporaire; alignements individuels; autorisations de bâtir.

« Le Président de la Commune a la police des routes dépendant du Domaine public de l'Etat, dans l'intérieur du périmètre communal, mais seulement en ce qui touche la circulation, l'hygiène et la sécurité publiques sur les dites voies.

« Il peut donner, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur les accotements et trottoirs de ces voies publiques sous réserve des pouvoirs du Directeur général des Travaux publics.

« Le Président est consulté sur la préparation des plans généraux d'alignement concernant les voies dépendant du Domaine public de l'Etat, et les autorisations individuelles sont délivrées par le Directeur général des Travaux publics, conformément aux indications de ces plans.

« Dans les voies dépendant du Domaine public communal et également moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, les alignements individuels, les autorisations de bâtir, les autres permissions de voirie sont délivrés par le président, conformément aux plans généraux approuvés par décret.

« Il délivre également des autorisations de bâtir dans les voies qui ne sont pas ouvertes ou livrées à la circulation ». (Art. 30 du décret du 14 janvier 1914).

Cet article 30 du décret du 14 janvier 1914 relatif à la voirie a repris, en les complétant d'une façon très utile, les dispositions sur la même matière figurant dans le décret du 1er avril 1885. On a notamment, et avec raison, fait une distinction entre les voies du Domaine public de l'Etat comprises dans le périmètre communal et celles du Domaine public communal.

En ce qui concerne les premières, les pouvoirs de police du Président sont restreints aux mesures ayant pour but d'assurer la circulation, l'hygiène et la sécurité publiques. Le Président aura donc le droit d'empêcher le dépôt d'immondices, le déversement d'eaux usées et de réglementer la circulation.

Des permis de stationnement ou de dépôt temporaire pourront être autorisés sur ces voies publiques, mais seulement sur les trottoirs et accotements à l'exclusion de la chaussée qui devra toujours rester entièrement libre pour la circulation générale, et sous réserve des pouvoirs du Directeur général des Travaux publics, qui pourra, le cas échéant, intervenir si les occupations présentaient un développement excessif, susceptible de gêner la circulation générale.

Les alignements individuels demandés par les riverains des voies publiques de l'Etat, sont délivrés par le Directeur général des Travaux publics. Les droits de la Commune se trouvent sauvegardés dans le fait que les plans généraux d'alignement de ces voies ne seront établis qu'après consultation du Président de la Commune. Celle-ci, d'ailleurs, percevra à son profit les droits exigés habituellement pour la délivrance des alignements individuels.

En ce qui concerne les voies du Domaine public communal, les pouvoirs du Président de la Commune ne sont soumis à aucune restriction soit pour les alignements individuels, soit pour les permis de stationnement.

Qu'il s'agisse du Domaine public de l'Etat ou du Domaine public communal, les permis de stationnement ou les occupations temporaires donnent toujours lieu à la perception de droits en vertu d'un tarif dûment établi. L'ancien décret de 1885 ne mentionnait pas l'obligation d'acquitter une redevance; c'était une lacune que le nouveau décret de 1914 a comblée.

Les tarifs des droits de voirie doivent être votés par le Conseil Municipal et approuvés par décret.

Du fait que chaque commune perçoit, en vertu d'un décret, une redevance pour les stationnements sur la voie pulique, s'ensuit-il que tout stationnement dera être préalablement autorisé et avoir acquitté la redevance? Evidemment non; il faut considérer comme affranchis de l'autorisation préalable et de la taxe les stationnements indispensables et momentanés que les particuliers exercent quotidiennement sur la voie publique, tels le stationnement aux portes des maisons, des voitures de déménagement, des voitures d'approvisionnement, etc. La Cour de Cassation a reconnu illégal l'arrêté d'un maire interdisant le stationnement des voitures devant la porte d'un magasin pendant le temps strictement nécessaire au déchargement des marchandises transportées de la gare au magasin.

Le Président délivre les alignements individuels conformément au plan général. L'ingénieur ou conducteur des Ponts et Chaussées chargé des travaux de la ville établit un arrêté que signe ensuite le Président. Dans la plupart des villes de la Régence, les plans généraux d'alignement sont incomplets, parfois même il n'en existe aucun. Nous avons exposé plus haut les difficultés réelles pour plusieurs communes de satisfaire à cette exigence de la loi.

L'alignement individuel n'en est pas moins délivré à l'intéressé; l'agent technique opère en ménageant le plus possible l'esthétique générale de la voie publique. Il est vrai pourtant que ce procédé est peu légal et qu'un propriétaire récalcitrant pourrait parfaitement refuser de se conformer au tracé donné par l'autorité. Comme dans la majorité des cas, à la suite de l'alignement donné, c'est la ville

qui empiète, l'autorité peut toujours sauvegarder ses droits en provoquant un décret expropriant pour cause d'utilité publique la partie du sol que l'on juge devoir être affectée à la voie publique.

Dans les voies qui ne sont pas encore ouvertes ou livrées à la circulation, le Président de la Commune a qualité pour délivrer les autorisations de bâtir, après avoir pris l'avis du Directeur des Travaux de la ville.

Police Municipale

« Le service de la police municipale est assuré, dans chaque commune, par des commissaires, inspecteurs et agents de police relevant de la Sûreté publique. Toutefois, ce service est placé sous l'autorité du Président de la Commune, pour tout ce qui a trait à la police municipale. » (Art. 31 du décret du 14 janvier 1914).

Les explications que nous avons données plus haut nous dispensent de tout commentaire de l'article ci-dessus.

Constatation des Contraventions

« Les commissaires et agents de police, ainsi que les agents assermentés des communes, constatent par des procès-verbaux, les contraventions aux règlements municipaux.

« Les délinquants sont déférés à l'autorité judiciaire française ou tunisienne, selon leur nationalité.

« La constatation des contraventions s'effectue conformément aux règles tracées par le décret du 6 août 1884. » (Art. 32 du décret du 14 janvier 1914).

Le texte de 1885 réservait exclusivement aux commissaires et agents de police le droit de dresser des procès-verbaux pour contraventions aux règlements municipaux.

C'est avec raison que le nouveau décret organique sur les communes confère ce droit à tous les agents assermentés communaux. Les agents de la voirie notamment devront verbaliser dans les cas d'infraction aux règlements de voirie.

Il est intéressant de citer ici une note adressée à la date du 15 mai 1897, aux diverses administrations tunisiennes, par M. René Millet, alors Résident Général à Tunis, relative à la compétence des tribunaux chargés de juger les personnes qui ont refusé d'optempérer aux ordres des agents de l'administration :

« Il arrive parfois que des entraves soient apportées aux opérations des agents des diverses administrations tunisiennes par des habitants du pays; soit que ces derniers veuillent s'opposer à l'exécution d'une mission dont l'agent est régulièrement investi, soit qu'ils se refusent à exécuter ce dont ils sont légalement requis.

« L'entrave ainsi apportée à l'exercice d'une fonction publique, le refus d'optempérer aux ordres de l'autorité légitime constituent, suivant leur gravité, des contraventions, des délits, des crimes même dont la répression appartient aux tribunaux.

« Mais, par suite de la coexistence en Tunisie de deux juridictions distinctes, la justice française et la justice beylicale, on a pu se demander, dans ces instances, quelle influence la nationalité des agents en cause devait avoir dans la détermination de la compétence.

« Certaines divergences de vue paraissent s'être produites dans la pratique sur l'interprétation à donner aux dispositions légales qui régissent la matière, je crois opportun de vous préciser la ligne de conduite que vous devez tenir chaque fois que votre service devra déférer à la justice soit française, soit tunisienne, une infraction aux lois pénales.

« Cette ligne de conduite se déduit aisément des principes généraux qui règlent les questions de compétence.

« Le privilège qui appartient à tel individu d'être jugé par telle juridiction déterminée est essentiellement personnel, et n'a de raison d'être qu'autant que le bénéficiaire se présente devant la justice pour défendre sa personne ou ses biens.

« S'il y comparait au contraire en qualité de mandataire ou de représentant d'une tierce personne ou d'une personne morale, il suivra la nationalité de son mandant.

« Vous devez en conclure qu'en principe la nationalité des agents que vous employez ne saurait modifier en rien la compétence de la juridiction à laquelle vous devez normalement vous adresser. Exception doit être faite pourtant au cas où l'agent aurait été personnellement l'objet de violences ou sévices tels qu'ils lui permettent d'introduire contre la partie récalcitrante une action civile indépendante de l'action pénale. En pareille circonstance, les règles ordinaires de la compétence personnelle reçoivent leur suite naturelle.

« Par application de ces principes, que je considère comme fondamentaux, la Direction de..... et les services qui en dépendent étant services tunisiens, doivent introduire devant l'Ouzara, ou devant les Tribunaux régionaux, toutes les actions pénales qu'ils poursuivent à l'encontre de sujets tunisiens, et ce, quelle que soit la nationalité du ou des agents en cause, sous la seule réserve énoncée au paragraphe précédent.

« Vous voudrez bien aviser de ces dispositions les fonctionnaires relevant de votre service.

« La régularité de l'action administrative, si essentielle à la bonne marche des affaires et au maintien de l'ordre public est intimement liée à l'unité de la répression. Les instructions que j'ai l'honneur de

vous adresser ont pour but d'assurer cette unité, vous en comprenez toute la portée, et vous tiendrez la main, je n'en doute pas, à ce qu'elles soient strictement et fidèlement exécutées par chacun. »

(Signé) : René MILLET.

Les délinquants tunisiens (musulmans ou israélites) sont déférés à l'autorité judiciaire tunisienne; les délinquants d'une autre nationalité sont déférés à l'autorité judiciaire française.

Il est dit au dernier alinéa de cet article 30 que la constatation des contraventions s'effectue conformément aux règles tracées par le décret du 6 avril 1884. Voici quelles sont les règles édictées dans ce texte législatif : « A l'avenir les agents de l'Etat, des Communes, des établissements publics et les agents des administrations financières et des monopoles régis pour le compte de l'Etat, des Communes ou des établissements publics, ayant leur résidence dans la localité où siège un juge de paix français, qui seront ou pourront être appelés à dresser des procès-verbaux destinés à être produits devant la justice française et à y faire foi, ne pourront être installés qu'après avoir prêté serment devant le juge de paix de leur résidence. La constatation de la prestation du serment sera faite par le greffier sur la Commission de l'agent. Ce serment pourra être répété à la mosquée, si l'agent est musulman et à la synagogue s'il est israélite .....

.....

Lorsqu'un agent ne pourra, pour une cause quelconque, rédiger lui-même le procès-verbal de la contravention du délit qu'il aura constaté, le procès-verbal pourra être établi sur sa déclaration, soit par un autre agent appartenant à la même administration, en présence de deux témoins, soit par deux notaires, soit par le fonctionnaire qui pourrait être désigné. »

Travaux communaux et Voirie

« Le service de la voirie communale comprend :

« 1° L'entretien, la réparation et la construction des chaussées, trottoirs, promenades, plantations, jardins, squares et de leurs accessoires et dépendances ;

« 2° L'entretien, la réparation, le curage et la construction des égouts ;

« 3° Le nettoiement et l'arrosage ;

« 4° L'éclairage des voies publiques et des établissements municipaux ;

« 5° Le service des eaux, quand remise en a été faite à la commune ;

« 6° La construction, l'entretien ou la réparation des bâtiments

municipaux, abattoirs, halles, marchés, fourrières, postes de police, cimetières, théâtres, kiosques, horloges publiques, musées, bibliothèques, hôtels de ville, etc. ;

« 7° Les travaux d'assainissement de toute nature ;

« 8° L'inscription des noms des rues et des numéros des maisons et en général tout ce qui se rattache aux travaux dont les dépenses sont imputables sur les fonds de la commune ;

« Sont également rattachés à ce service :

« 1° Le service de la voirie proprement dit, en ce qui concerne le plan des villes, les alignements, les constructions particulières, les bâtiments menaçant ruine, etc. ;

« 2° L'application des règlements sur les établissements dangereux, incommodes ou insalubres.

« Le service de la voirie est confié :

« A Tunis, au chef du service des Travaux municipaux, qui est un ingénieur spécialement désigné ;

« Dans les communes, siège d'une subdivision, au conducteur de la subdivision ;

« Enfin, dans les autres localités, au conducteur de la subdivision dont dépendent ces localités.

« Mais une commune pourra être autorisée, après entente avec le Secrétaire général du Gouvernement Tunisien et le Directeur général des Travaux publics, à organiser un serviee autonome de travaux communaux, à condition de prévoir l'inscription des dépenses correspondantes à son budget.

« Les communes pourront, après autorisation du Secrétaire Général du Gouvernement Tunisien, faire exécuter, soit par leurs propres moyens, soit par l'entreprise privée, dans les conditions prévues par le décret du 12 juillet 1909 sur les bâtiments civils, les travaux que les agents de la Direction générale des Travaux publics se trouveraient dans l'impossibilité d'exécuter dans les conditions et délais jugés nécessaires par les administrations municipales.

« La réception définitive de ces travaux pourra être effectuée conformément aux dispositions de l'article 18 du décret susvisé du 12 juillet 1909. » (Art. 33 du décret du 14 janvier 1914.)

L'article 31 du décret du 1er avril 1885 confiait exclusivement aux agents techniques de l'Etat, ingénieurs et conducteurs des Ponts et Chaussées, le service des travaux communaux.

Cette règle nous avait suggéré les observations suivantes :

L'exécution des travaux des communes est confiée aux agents de la Direction générale des Travaux publics, conducteurs et ingé-

nieurs. Telle est la règle exprimée par le paragraphe 1er de l'article 31 du décret du 1er avril 1885.

Dans chaque commune, c'est le conducteur des Ponts et Chaussées de la région qui, sous les ordres directs du Président de la Municipalité, a la mission de s'occuper de tout ce que l'on comprend sous l'expression générale « Travaux de la Ville ». Ses actes sont contrôlés au point de vue technique par l'ingénieur de l'arrondissement dont dépend le conducteur.

Cette fonction des agents de l'Etat n'est pas et ne doit pas être rétribuée par les Communes. Leur concours est absolument gratuit.

Le conducteur, directeur des Travaux de la Ville, a sous ses ordres directs les agents subalternes, tels que : surveillants des travaux, agents de la voirie, etc. Ces derniers sont des agents communaux nommés par arrêté du Président et rétribués sur le budget communal.

Le concours gratuit des agents techniques de l'Etat constitue pour les Communes une économie très appréciable et une garantie de compétence professionnelle indiscutable. Ce *modus vivendi* créé par le décret organique des Communes est donc bon par lui-même et nous n'hésiterions pas à l'apprécier si la pratique ne révélait de graves inconvénients.

Il faut chercher la cause de ces inconvénients dans le défaut de précision des rapports qui doivent exister entre le chef de l'administration municipale, d'une part, et l'agent de l'Etat, chargé des travaux communaux, d'autre part.

On critique d'une manière générale l'indépendance excessive de ces fonctionnaires qui agissent le plus souvent sans consulter, ainsi qu'ils devraient le faire, l'autorité municipale. Le chapitre V du décret du 1er avril 1885 qui traite des travaux communaux, indique dans son article premier que les ingénieurs et conducteurs de la Direction générale des Travaux publics, chargés des travaux de l'Etat sont également chargés des travaux des villes. Suit l'énumération des diverses branches du service des travaux communaux. Nulle part, dans ce chapitre, nous ne trouvons que les agents de l'Etat ne peuvent agir sans la consultation préalable du chef de la commune. Une disposition sur ce point eût été opportune dans le chapitre des travaux communaux. Si elle n'y figure pas, la lacune n'est cependant qu'apparente, car cette disposition se trouve implicitement comprise dans le chapitre IV où il est dit à l'article 19 que le Président est seul chargé de l'administration communale.

Il est certain que les agents de l'Etat n'ignorent pas ce point de droit. S'ils ne s'y conforment guère, cela tient surtout à ce que l'autorité supérieure n'a pas, par des instructions spéciales, précisé

la situation de l'agent vis-à-vis de l'administrateur communal. Ce dernier, en outre, soit par ignorance de ses droits, soit par négligence, omet d'exiger la sauvegarde des prérogatives que lui donne la loi.

Dans l'intérêt général des communes, nous ne saurions trop insister sur ce point : que le Président de la Municipalité, administrateur responsable, a la haute direction des services municipaux. Il lui appartient donc, à défaut d'instructions de l'administration supérieure, de rappeler au respect de son autorité ceux qui semblent la méconnaître.

Cet excès d'indépendance des agents de l'Etat se manifeste surtout dans l'engagement des dépenses. En possession d'une expédition du budget communal, le conducteur achète des fournitures, exécute des travaux d'entretien, sans se soucier si ces actes recevront l'agrément du Président. La pièce de dépense établie avec beaucoup de régularité et comprenant le visa de l'ingénieur compétent est ensuite transmise à l'ordonnateur qui se trouve en présence d'un fait accompli, n'a plus qu'à ordonnancer la dépense. Il pourrait protester ; nous connaissons plusieurs incidents de ce genre dont les suites ont été pénibles pour ceux qui les avaient maladroitement provoqués. Mais le plus souvent, le Président hésite à user de son droit qui, en l'espèce, serait de refuser purement et simplement le mandatement. Il craint les vexations et les tiraillements qui troubleront sa tranquillité personnelle et préjudicieront à la bonne marche des affaires communales.

Ces errements pourtant ne peuvent durer toujours. Un remède bien simple consisterait à avoir des conducteurs, des agents-voyers rétribués par le budget communal et partant sous la dépendance complète du Président. Mais la situation budgétaire des Communes ne permet guère cette réforme. Nous connaissons toutefois une petite commune où le Président a su adroitement se passer en grande partie du concours des agents de l'Etat. Cet habile administrateur, rompant avec les errements anciens, a notamment confié la confection des plans et la construction de l'Hôtel-de-Ville à un architecte privé, et de l'avis de beaucoup, le monument est des plus réussis. Nous savons qu'en France, les communes peuvent, pour les travaux de ce genre, s'adresser à des particuliers ; les projets qu'ils établissent sont soumis à l'approbation d'une commission spéciale qui fonctionne au siège de la préfecture.

Mais, comme d'ici longtemps, les communes tunisiennes n'auront pas de disponibilités budgétafres suffisantes pour rétribuer elles-mêmes les agents techniques devant assurer le service des travaux communaux, et comme d'autre part, l'exemple de cet administrateur faisant exception à la règle commune aura peu d'imitateurs, nous

estimons qu'il convient de continuer à profiter des dispositions du décret organique qui donnent aux communes le concours gracieux de l'Etat, et de supprimer les inconvénients signalés par des instructions appropriées, émanant de l'autorité supérieure, adressées aux agents pour leur rappeler leur devoir, et aux administrateurs communaux pour les engager à faire respecter leurs droits.

Nous devons à la vérité de dire que, dans quelques communes, les choses se passent avec la plus parfaite régularité. Nous avons tenu néanmoins à signaler ces inconvénients qui existent dans plusieurs villes et que nous jugeons graves parce qu'il s'agit d'un engagement de dépenses, acte de la plus haute importance et qui doit être entouré de toutes les garanties que prescrit la loi.

Les inconvénients que nous signalions dans notre commentaire de l'article 31 du décret du 1er avril 1885, disparaissent avec les dispositions de la nouvelle loi municipale.

L'article 33 du décret du 14 janvier 1914 donne d'utiles précisions en ce qui concerne la désignation des agents de l'Etat qui seront chargés du service des travaux communaux, soit dans la capitale, soit dans les autres communes de la Régence.

D'autre part, l'article 25 de ce même décret édicte, en son paragraphe 4, que le Président de la Commune est chargé de diriger les travaux communaux avec le concours des agents techniques mis à sa disposition. Cette attribution du chef de la commune, qui ne figurait pas dans l'ancien décret, est de nature à restreindre les inconvénients que nous signalions plus haut et qui consistent notamment dans une trop grande indépendance des agents de l'Etat.

Nous émettions le vœu que les communes ayant des ressources suffisantes pussent avoir un service de travaux autonome. Sur ce point, la nouvelle législation nous donne entière satisfaction; elle prévoit aussi ce que nous souhaitons également, la possibilité pour les Municipalités de faire exécuter, soit par leurs propres moyens, soit par l'entreprise privée, les travaux que les agents de la Direction Générale des Travaux Publics se trouveraient dans l'impossibilité d'exécuter dans les conditions et délais jugés nécessaires par l'autorité municipale.

Il va de soi que cette faculté est réservée aux communes qui sont pourvues complètement de leur outillage communal et qui pourront, dans ce cas, faire l'essai d'une organisation autonome leur permettant principalement d'entretenir les grands travaux exécutés par la Direction générale des Travaux Publics.

Dans le cas où une commune assurera elle-même l'exécution des travaux communaux, l'Administration Municipale devra s'inspirer des règles édictées dans le décret du 12 juillet 1909 sur les bâtiments civils.

Nous allons maintenant passer en revue les divers travaux communaux dont l'exécution sera confiée soit aux agents de l'Etat, soit à des agents techniques communaux.

Le service des travaux communaux comprend : 1° l'entretien, la réparation ou la construction des chaussées, trottoirs, promenades, plantations, jardins, squares et de leurs accessoires et dépendances.

Pour ce qui est des voies formant le prolongement des grandes routes traversant la localité et classées dans le domaine de l'Etat, les communes n'ont pas à s'en occuper, l'entretien ne leur en incombant pas. Nous estimons cependant que le Conseil Municipal peut parfaitement émettre des vœux concernant l'entretien ou la modification du tracé de ces voies de communication.

La construction, l'entretien et le curage des égouts sont à la charge des communes. Certaines villes de la Régence ne possèdent pas encore de réseau d'égouts, cependant si nécessaire dans ce pays de fortes chaleurs. L'hygiène d'une ville ne peut être assurée sans l'existence de ces canalisations souterraines. La création de celles-ci, il est vrai, entraîne toujours des dépenses considérables que peuvent difficilement supporter les faibles budgets de certaines communes. Il faut solliciter le concours du Gouvernement qui, malheureusement, ne dispose pas toujours des moyens nécessaires pour accorder les subventions demandées.

Les travaux de la ville comprennent également le balayage et l'éclairage des rues. Dans certaines communes, ces deux services ont été réunis et forment l'objet d'une entreprise unique. L'éclairage électrique n'existe guère que dans les grandes villes. Dans les autres localités, on utilise encore le système des lampes à pétrole.

La grande préoccupation (pour ne pas dire le cauchemar) des communes tunisiennes est sans contredit la question de l'eau. Dans un pays où la sécheresse sévit avec une persistance désespérante pendant plusieurs mois de l'année, il n'y a rien de surprenant à ce que le précieux liquide vienne parfois à manquer. Tunis même, où des millions ont été dépensés pour l'alimentation hydraulique, n'est pas à l'abri de ce danger et la Compagnie concessionnaire se trouve presque chaque année, durant l'été, dans l'impossibilité de fournir la quantité d'eau nécessaire. Les plaintes, à ce sujet, sont nombreuses.

Ce mal ne sévit pas seulement dans la capitale, et dans presque toutes les localités l'habitant souffre du manque d'eau.

Y a-t-il impossibilité absolue de remédier à ces graves inconvénients ? Non. Il tombe en Tunisie, durant l'hiver, une quantité d'eau suffisante pour donner satisfaction à tout le monde et durant toute l'année ; et si la pénurie est encore la note dominante, cela tient à ce que les services de l'hydraulique de Tunisie n'ont pas encore ac-

compli les efforts voulus grâce auxquels le trop plein de l'hiver pourra être conservé pour l'époque où le débit des sources faiblit. Certes, dans un pays neuf où tout était à créer, il ne serait guère juste de reprocher avec vivacité au service des Travaux Publics d'avoir négligé une partie de ses attributions. Souhaitons, toutefois, que l'heure soit venue où la question de l'alimentation hydraulique aura, des services compétents, toute la sollicitude que réclament les exigences de notre climat.

Cette situation que nous venons de signaler n'est pas imputable aux administrations municipales. Celles-ci n'ont pas manqué de réclamer de l'autorité supérieure l'exécution des travaux devant assurer, d'une façon suffisante, l'alimentation hydraulique de leur centre. Les services compétents auxquels le Secrétariat Général renvoie les questions sur la matière ont une tendance trop marquée à s'éterniser dans les études. Il existe une ville de la Régence qui a, dans ses abords immédiats, des sources d'un débit considérable et où l'habitant n'a pas encore l'eau à domicile, parce que les projets d'adduction succèdent aux projets d'adduction sans que leur réalisation se produise. Et si nous ajoutons que les crédits de ces travaux sont inscrits au budget de l'Etat depuis plusieurs années, on comprendra la juste impatience des autorités municipales.

Nous trouvons au paragraphe 6 de l'article 31, qui énumère les attributions des services communaux : la construction, l'entretien ou la réparation des bâtiments municipaux, abattoirs, halles, marchés, fourrières, postes de police, cimetières, théâtres, kiosques, horloges publiques, musées, bibliothèques, hôtels municipaux, etc.

Les services de la police étant rattachés à l'Administration générale, les communes n'ont pas à pourvoir à la construction et à l'entretien des postes de police ; ces dépenses sont supportées par l'Etat. Quant aux musées existant actuellement, ils appartiennent à l'Etat (1).

Le service des travaux communaux comprend également les travaux d'assainissement de toute nature, ainsi que l'inscription des noms des rues et des numéros des maisons. Dans beaucoup de communes de la Régence, on s'est contenté de donner des noms aux rues sans numéroter les maisons.

On a rattaché au Service des travaux communaux les plans des villes, les alignements, les constructions particulières, les bâtiments menaçant ruine et, d'une manière générale, tout ce qui concerne le service de la voirie proprement dit, ainsi que l'application des règlements sur les établissements dangereux, incommodes ou insalubres.

(1) Il existe à l'Administration Générale une Direction des Antiquités et des Arts.

« Tous les projets, plans et devis sont établis sur la demande du Président et soumis à l'examen du Conseil municipal. Ils seront approuvés par le Premier Ministre sur l'avis conforme du Directeur général des Travaux publics, ou le cas échéant, du Conseil des ministres ou chefs de service.

« La délibération du Conseil est rendue exécutoire par le Premier Ministre, qui s'assure de l'inscription des crédits nécessaires au budget de la Commune ». (Art. 34 du décret du 14 janvier 1914).

La pratique avait révélé les difficultés des errements admis dans l'étude des projets de travaux communaux. Ces projets faisaient l'objet d'une série de transmissions entre le Secrétariat de la Municipalité, le Service local des travaux municipaux, le chef-lieu de l'arrondissement des Travaux publics, l'Administration générale, la Direction générale des Travaux publics.

Les nouvelles dispositions de la loi municipale instituent une procédure plus rapide et offrent les mêmes garanties. Il suffit, après entente directe des services locaux et des services techniques, de soumettre les projets au Conseil municipal, dont la décision peut être mise à exécution après approbation du Gouvernement.

La délibération du Conseil municipal relative à ces projets de travaux doit mentionner l'existence de crédits suffisants au budget.

Cette précaution d'exiger que les conseils municipaux mentionnent l'existence des crédits nécessaires à l'exécution des travaux a toute son utilité. Mais il arrivera fréquemment qu'il sera difficile de satisfaire à cette règle. Nous savons, en effet, que la Conférence Consultative a décidé que les communes ne recevraient plus de subvention sans affectation spéciale. Une Commune ne pourra recevoir de subvention que pour des travaux dont les projets auront été dûment approuvés par le Conseil et le Gouvernement. Dans la majorité des Communes, les travaux neufs ne sont exécutés que grâce au concours financier de l'Etat. Il en résulte qu'en vue d'obtenir ce concours, les Conseils municipaux sont bien obligés d'étudier et de proposer à l'approbation du Gouvernement des projets de travaux sans pouvoir spécifier dans la délibération que les crédits nécessaires sont inscrits au budget de la Commune.

Marchés de fournitures et de travaux

« Les marchés de travaux et fournitures à exécuter par entreprise sont passsés avec publicité et concurrence. Ils sont, dans tous les cas, subordonnés à l'approbation du Premier Ministre qui statue pour les travaux, sur la proposition du Directeur général des Travaux publics ». (Art. 35 du décret du 14 janvier 1914).

En Tunisie comme en France, les Travaux publics peuvent s'exécuter de trois manières ; on peut employer l'un des trois systèmes suivants :

1° La régie, c'est-à-dire lorsque l'Etat ou la Commune fait exécuter le travail par ses propres agents, ingénieurs, conducteurs, etc., les fournitures et la main-d'œuvre sont payées directement par le service intéressé ;

2° L'entreprise ou marché de travaux qui est un contrat par lequel un particulier s'engage à procurer l'exécution du travail moyennant un prix fixé ;

3° La concession de travaux publics, contrat en vertu duquel un particulier, ou le plus souvent une compagnie prend l'engagement d'effectuer un travail public, mais en recevant un prix pour l'exécution de ce travail, moyennant le droit de percevoir une redevance sur ceux à qui le travail profitera.

Les communes tunisiennes, comme l'Etat tunisien, peuvent choisir pour l'exécution de leurs travaux l'un des trois systèmes indiqués.

Il n'est pas sans intérêt d'exposer ici comment sont exploités les services publics communaux de distribution d'eau, d'électricité et de transports urbains, et de faire ressortir ensuite la place qu'occupe la Tunisie dans le mouvement de municipalisation de ces services publics. En un mot, nous voulons, dans cette étude sur les Communes tunisiennes, traiter, brièvement il est vrai, la question du socialisme municipal.

On entend par socialisme municipal la tendance des Municipalités à donner la préférence à l'exploitation en régie sur le système des concessions à long terme pour les services publics de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité et pour certains services d'intérêt commun, tels que les transports urbains.

« Il est bien évident que le développement industriel des Communes est conforme au programme du parti socialiste, et qu'en Angleterre, par exemple, la Fabian Society a entendu travailler à la réalisation de ses rêves d'avenir en poussant énergiquement à la municipalisation des services. Mais, il est cependant essentiel de remarquer que l'on peut fort bien, sans être socialiste, se prononcer très nettement en faveur de l'évolution que nous étudions. C'est ainsi qu'en Angleterre comme en France, plusieurs villes importantes, dont les conseils étaient fort éloignés du socialisme par leurs tendances politiques, n'ont pas hésité à s'engager dans cette voie pour des motifs d'intérêt général et de justice fiscale, et qu'après expérience faite, elles entendent y persévérer » (1).

(1) Paul Pic : « Législation industrielle. Lois ouvrières, 1908 », p. 502.

M. Bourguin, dans ses systèmes socialistes, développe cette idée que la municipalisation des services publics n'est pas la conséquence exclusive des théories socialistes. « Les Municipalités qui sont généralement aux mains des classes moyennes, ont rarement pour but conscient de poursuivre une politique socialiste et de réaliser une partie du programme collectiviste ; mais il leur semble que des monopoles d'un caractère aussi essentiellement public, intéressant la généralité des habitants, doivent être gérés dans l'intérêt de tous, et que les bénéfices qui en résultent doivent profiter à tous. En se chargeant elles-mêmes de leur exploitation, elles visent à étendre et perfectionner le service, à améliorer la situation du personnel, à diminuer les tarifs plutôt qu'à réaliser des bénéfices ; néanmoins, certaines villes conservent des tarifs assez élevés pour tirer de ces exploitations des profits importants, qui sont consacrés aux dépenses locales ou affectés à des dégrèvements d'impôts » (2).

Ceux qui voient dans la municipalisation des services publics une application du socialisme sont amenés à considérer ce mouvement comme devant s'étendre indéfiniment et préconisent l'institution de services municipaux d'alimentation ou de chauffage, la fourniture municipale du logement ou du vêtement. Des applications de ces principes ont été faites en Angleterre où, non seulement on a municipalisé les services de l'eau, du gaz et de l'électricité, mais où certaines communes ont exploité des imprimeries, des épiceries, voire même des hôtelleries ou des auberges à l'usage des classes pauvres.

Les interventionnistes estiment, au contraire, que l'activité industrielle municipale ne doit s'exercer que pour les services publics destinés à donner satisfaction aux besoins généraux de la collectivité et qui exigent, soit pour leur organisation, soit pour leur perfectionnement, une intervention plus ou moins directe de l'autorité locale, tels que les services de distribution d'eau et d'électricité, de transports en commun qui nécessitent une emprise sur le sol communal.

En France, c'est la théorie interventionniste qui a prévalu. Le principe de la liberté commerciale et industrielle, fidèlement respecté dans toute la législation industrielle et la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, s'est toujours opposé à l'exploitation par les Municipalités de boulangeries, boucheries ou pharmacies municipales.

Ayant défini le socialisme municipal et exposé sommairement ses applications, il nous reste à traiter cette question en ce qui concerne la Tunisie.

(2) Maurice Bourguin : « Les systèmes socialistes et l'évolution économique, 1907 », p. 297.

Nous indiquerons tout d'abord la façon dont sont exploités, dans les diverses Communes tunisiennes, les services de distribution d'eau, d'électricité et de transports urbains. Il nous sera aisé ensuite de conclure.

a) *Services publics de distribution d'eau.* — Douze communes ont concédé le service de distribution d'eau; ce sont les villes suivantes : Le Bardo, Bizerte, La Goulette, Hammam-Lif, Mehdia, Monastir, Maxula-Rhadès, Saint-Germain, Sousse, Tebourba, Tunis et La Marsa.

La principale Compagnie concessionnaire est la Compagnie du Gaz et des Eaux de Tunis, qui, non seulement fournit la capitale, mais aussi la banlieue où l'on compte six communes.

L'exploitation en régie du service de l'eau a lieu dans quatorze communes qui perçoivent, à leur profit, le produit de la vente de l'eau. Ce sont les localités suivantes : Aïn-Draham, Béja, Ferryville, Gabès, Ghardimaou, Kairouan, Mateur, Medjez-el-Bab, Nabeul, Sfax, Souk-el-Arba, Souk-el-Khemis, Tabarka et Teboursouk.

Dans les autres communes restant, il n'y a ni concession, ni exploitation en régie. Ce sont soit des sources, soit des puits ou citernes, appartenant à l'Etat ou aux Communes, voire même à des particuliers, où la population locale peut s'approvisionner pour ses divers besoins.

b) *Services de distribution du gaz et de l'électricité.* — Les services de distribution du gaz et de l'électricité sont concédés dans les dix communes suivantes : Bizerte, Ferryville, La Goulette, Hammam-Lif, Maxula-Rhadès, Sousse, Tebourba, Tunis, La Marsa et Sidi-bou-Saïd.

Les localités de la banlieue qui figurent dans cette nomenclature, sauf La Goulette, ont donné à la Compagnie des Tramways de Tunis la concession des services de distribution de l'électricité.

La Compagnie du Gaz et des Eaux de Tunis fournit à la ville de Tunis le gaz et l'électricité et à La Goulette, le gaz seulement.

La ville de Sfax seule exploite en régie le service de distribution d'électricité. Mais il paraît que ce service sera concédé prochainement à une Compagnie qui aura également la concession du réseau de tramways.

Les 26 communes qui restent assurent seulement l'éclairage de la voie publique, et ce au moyen de lampes à pétrole. Ces services sont exploités en régie ou à l'entreprise.

c) *Services publics de transports urbains.* — La ville de Tunis seule possède présentement un réseau de tramways électriques, dont l'exploitation a été concédée à la Compagnie des Tramways de Tunis.

Les indications ci-dessus nous permettent aisément de conclure que le mouvement de municipalisation des services publics de distribution d'eau, de gaz et d'électricité est, en Tunisie, à peu près nul. A peine peut-on faire une exception pour les services de l'eau ; et encore convient-il de remarquer que, dans la majorité des Communes qui exploitent l'eau en régie, il en est ainsi pour le motif que ce service est d'une trop minime importance pour tenter les offres d'un concessionnaire.

Le socialisme municipal n'existe donc pas dans les Communes tunisiennes.

Nous expliquerons cet état de choses en disant que les idées de politique sociale ne sont pas encore suffisamment comprises par la population ni admises par la population tunisienne et les municipalités qui sont nommées par le Gouvernement et non élues. La majorité de la population européenne de la Régence a, jusqu'ici du moins, manifesté des sentiments très individualistes. Les tendances de socialisation qui progressent partout ailleurs ne trouvent qu'un bien faible écho sur le territoire tunisien. La vie des Communes tunisiennes est plus administrative que sociale. Et nous croyons même que dans les rares cas où ces derniers font acte de socialisme municipal, elles répondent à des vues utilitaires plutôt que doctrinaires.

Ce n'est pas seulement dans la constitution particulière des municipalités que nous trouverons l'explication du mode actuel d'exploitation des services publics. Les Communes tunisiennes sont pauvres; leurs ressources actuelles leur permettent à peine de faire face aux dépenses courantes. Que surgisse la nécessité d'exécuter des travaux coûteux, tels ceux de l'alimentation hydraulique et de l'éclairage, les finances communales ne peuvent faire face à ces nouvelles dépenses. On recourt alors à la concession qui permet l'exécution des travaux sans grever le budget communal.

L'exécution des travaux communaux par le système de l'entreprise est réglementée par l'art. 28 du décret du 23 novembre 1907 dont le texte est ci-dessous et par les art. 35 et suivants du décret du 14 janvier 1914 que nous commentons ci-après :

« Les marchés de travaux et fournitures à exécuter par entreprise sont passés avec publicité et concurrence, sauf les exceptions mentionnées ci-après. Ils sont, dans tous les cas, subordonnés à l'approbation, pour les travaux, du Directeur général des Travaux publics, qui en avisera le Premier Ministre, et du Premier Ministre dans les autres cas.

« Les Conseils municipaux délibèrent s'il doit être traité de gré à gré.

« Il ne peut être traité de gré à gré que :

« 1° Pour les fournitures ou travaux qui n'auraient été l'objet

d'aucune offre aux adjudications ou à l'égard desquels il n'aurait été proposé que des prix inacceptables ;

« 2° Pour les fournitures et travaux qui, dans les cas imprévus et d'une urgence absolue et dûment constatée, ne pourraient pas subir les délais de l'adjudication sans qu'il en résulte un préjudice réel pour la Commune ;

« 3° Pour les marchés de fournitures et travaux au-dessous de 12.000 francs ;

« Les adjudications publiques, relatives à des fournitures ou à des travaux qui ne pourraient être sans inconvénient livrés à la concurrence limitée, peuvent être soumises, avec l'autorisation du Directeur général des Travaux publics pour les travaux, et du Premier Ministre, dans les autres cas, à des restrictions qui n'admettent à concourrir que des personnes préalablement reconnues capables par l'administration et produisant les titres justificatifs exigés par le cahier des charges. » (Art. 28 du décret du 23 novembre 1907.)

Il résulte du texte de l'art. 28 du décret du 23 novembre 1907 que les marchés et fournitures à exécuter par entreprise doivent être passés avec publicité et concurrence. L'adjudication est donc la règle générale et on ne pourra utiliser le marché de gré à gré qu'à titre exceptionnel, dans les trois cas seulement que prévoit l'article et notamment lorsque les travaux ou fournitures à exécuter n'entraîneront qu'une dépense au-dessous de 12.000 francs. Ce chiffre est relativement élevé et permet aux municipalités de moyenne importance de faire exécuter leurs travaux par le système du marché de gré à gré.

Que les contrats résultent d'un marché de gré à gré ou d'une adjudication publique, ils sont soumis dans l'un ou l'autre cas à l'approbation, pour les travaux, du Directeur des Travaux publics confirmée par celle du Premier Ministre, et de ce dernier dans tous les autres cas.

Lorsqu'une adjudication ne pourra être soumise à une concurrence illimitée, on pourra n'admettre à concourrir que les personnes reconnues préalablement capables par l'administration et produisant les titres justificatifs exigés par le cahier des charges.

Cette réserve insérée au dernier paragraphe de l'art. 28 du décret du 23 novembre 1907 ne fait que confirmer les dispositions législatives énoncées dans l'art. 34 de l'ancien décret du 1er avril 1885 où il était dit que le certificat de capacité devra obligatoirement accompagner la soumission déposée par l'entrepreneur à la séance d'adjudication.

Clauses et conditions générales

« Les clauses et conditions générales applicables ou à appliquer aux entrepreneurs chargés de l'exécution de travaux communaux sont déterminées par des dispositions spéciales.

« Il est toujours et nécessairement stipulé que tous les ouvrages exécutés par les entrepreneurs en dehors des autorisations régulières demeurent à la charge personnelle de ces derniers, sans répétition contre les communes.

« Les receveurs municipaux seraient responsables du paiement qu'ils effectueraient pour des travaux non autorisés. » (Art. 36 du décret du 14 janvier 1914.)

L'arrêté du Directeur général des Travaux Publics relatif aux clauses et conditions générales à appliquer aux entrepreneurs des travaux communaux a été pris à la date du 15 avril 1894 et inséré au *Journal Officiel Tunisien* du 20 avril 1894. Cet arrêté réglementaire reproduit le texte d'un autre arrêté du Directeur des Travaux publics, en date du 15 mars 1894, relatif aux clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs des ponts et chaussées.

Ces clauses et conditions générales mentionnent toujours que les ouvrages exécutés par les entrepreneurs en dehors des autorisations régulières demeurent à la charge personnelle de ces derniers, sans répétition contre les communes. La conséquence de cette règle est que les receveurs municipaux sont responsables des paiements qu'ils effectueront pour des travaux non autorisés.

Conditions principales des adjudications
Forme des soumissions

« Si les adjudications ne se font pas aux enchères publiques, elles ont lieu sur soumissions.

« Les soumissions devront être conformes au modèle indiqué par l'Administration; les rabais fractionnaires sont interdits; toute fraction de centime serait comptée pour une unité.

« Toute soumission qui ne sera pas accompagnée du certificat de capacité et du certificat de cautionnement, ou qui ne sera pas conforme au modèle, sera déclarée nulle et non avenue.

« *Dépôt des soumissions.* — Le certificat de capacité et le certificat de cautionnement seront joints, dans un paquet cacheté, à la soumission qui, préalablement, aura été renfermée toute seule dans une enveloppe aussi cachetée.

« Les enveloppes devront porter les indications des noms, nationalités et adresses des soumissionnaires.

« Les paquets cachetés seront directement déposés, au moment

de l'adjudication, par les soumissionnaires ou leurs représentants, entre les mains du Président.

« Ils seront immédiatement rangés sur le bureau et recevront un numéro dans l'ordre de leur présentation.

« *Ouverture des paquets et décision du Bureau.* — A l'instant fixé pour l'ouverture des paquets, le premier cachet sera rompu publiquement et il sera dressé un état des pièces contenues dans ce premier paquet.

« L'état dressé, les concurrents se retireront de la salle d'adjudication, et le Président après avoir consulté les membres du Bureau, arrêtera la liste des concurrents agréés.

« Immédiatement après, la séance redeviendra publique et le Président annoncera sa décision par la lecture de la liste des concurrents agréés.

« Les soumissions des concurrents évincés leur seront rendues sans être ouvertes.

« Celles des concurrents agréés seront alors ouvertes publiquement et le soumissionnaire qui aura fait l'offre d'exécuter les travaux aux conditions les plus avantageuses sera déclaré adjudicataire.

« Dans le cas où le rabais le plus fort aurait été souscrit par plusieurs soumissionnaires, un nouveau concours serait ouvert séance tenante entre ces soumissionnaires seulement.

« Les rabais de la nouvelle adjudication ne pourront pas être inférieurs à ceux de la première.

« Si cette tentative amenait encore pour rabais maximum des chiffres égaux, il sera procédé à un tirage au sort entre les soumissionnaires qui les avaient souscrits.

« *Résultat définitif de l'adjudication.* — L'adjudication est subordonnée à l'approbation du Premier Ministre et ne sera valable qu'après cette approbation.

« *Communication des pièces et projets aux entrepreneurs.* — Les pièces du projet seront communiquées aux concurrents dans les bureaux des communes intéressées ». (Art. 37 du décret du 14 janvier 1914).

Nous avons énuméré dans le commentaire de l'art. 24 du décret du 14 janvier 1914 les trois sortes d'adjudication publique. L'art. 37 ci-dessus ne fournit de développement que pour ce qui concerne l'adjudication au rabais sur soumission cachetée. Les indications détaillées qu'il donne sur ce sujet nous dispensent de tout commentaire.

Cautionnements

« Les cautionnements versés en numéraire ne portent pas intérêt.

« Si le cautionnement est fait en obligations tunisiennes, les coupons seront détachés et remis aux adjudicataires à leur échéance.

« Les dépôts préalables des soumissionnaires sont enregistrés au journal à souche du receveur qui en délivre quittance. Les remboursements des dépôts provisoires sont constatés par un reçu des parties souscrit au verso des quittances à souche qui leur ont été délivrées et qu'elles doivent rendre au receveur municipal. Les recettes et les dépenses sont portées au compte de gestion du receveur.

« Les remboursements de cautionnements sont effectués sur le vu d'un certificat délivré par le chef du service des travaux, constatant que l'adjudicataire a satisfait à tous ses engagements et contresigné par le Président de la Commune ». (Art. 38 du décret du 14 janvier 1914).

La question du cautionnement est traitée d'une façon suffisamment claire et ne nécessite aucun développement.

Dons et legs

L'article 38 du décret du 14 janvier 1914 qui traite des cautionnements est suivi d'un paragraphe consacré aux dons et legs dont voici le texte :

« Les délibérations du Conseil municipal portant acceptation de dons ou legs faits à la commune quand ils donnent ou ne donnent pas lieu à des réclamations des familles sont approuvées par décrets.

« Lorsque la délibération porte refus de dons ou legs, le Premier Ministre peut, après avoir requis une nouvelle délibération du Conseil municipal, être autorisé par décret à accepter, dans l'intérêt de la commune, si l'assemblée maintient sa première délibération ».

C'est par erreur matérielle que ce paragraphe fait partie de l'article 38 consacré aux cautionnements. Il devrait constituer à lui seul un article bien distinct.

D'après la loi tunisienne, que le legs fait à la commune donne ou ne donne pas lieu à des réctamations des familles, la délibération du Conseil portant acceptation de ce legs doit être approuvée par décret.

Nous savons qu'en France, d'après la loi du 5 avril 1884, modifiée par la loi du 4 février 1901, le Conseil municipal statue définitivement sur l'acceptation des dons et legs quand ils ne donnent pas lieu à des réclamations des familles. Quand ces réclamations se pro-

duisent, l'autorisation de les accepter est donnée par décret en Conseil d'Etat. (Article 111).

Lorsqu'une commune tunisienne a refusé un don ou un legs, le Premier Ministre peut après avoir requis une nouvelle délibération être autorisé à accepter, si l'assemblée maintient sa première décision.

La loi française est plus libérale : lorsqu'une commune refuse le legs, le préfet peut par un arrêté motivé, inviter le Conseil municipal à revenir sur sa première délibération. Mais si le Conseil persiste dans sa première décision, le refus est définitif.

Bien que le texte tunisien ne l'indique pas, nous croyons que le Président d'une commune peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs, et même former avant l'autorisation toute demande en délivrance.

Ce droit découle naturellement des attributions que le Président exerce comme chef de l'association communale en vertu desquelles il est chargé de faire tous actes conservatoires des droits de la commune.

Des actions judiciaires

§ 1. — Cas ou la Commune est demanderesse

« Le Conseil municipal délibère sur les actions à intenter ou à soutenir au nom de la commune.

« Le Président de la commune, en vertu de la délibération du Conseil municipal, représente la commune en justice.

« Nulle commune ne peut ester en justice sans y être autorisée par le Premier Ministre. La commune doit justifier de chances de succès et d'un intérêt suffisant.

« Après tout jugement intervenu, la commune ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation du Premier Ministre.

« Dans les cas prévus par les deux paragraphes précédents, la décision du Premier Ministre doit être rendue dans les deux mois, à compter du jour de la demande en autorisation. A défaut de décision rendue dans ledit délai, la commune est autorisée à plaider.

« Le Président de la commune peut toujours, sans autorisation préalable du Conseil municipal et du Premier Ministre, intenter toute action possessoire ou y défendre et faire tous actes conservatoires ou interruptifs des déchéances.

« Il peut, sans autre autorisation, interjeter appel de tout jugement et se pourvoir en cassation ; mais il ne peut ni suivre sur son

appel ni suivre sur le pourvoi en cassation, qu'en vertu d'une nouvelle autorisation ». (Art. 29 du décret du 14 janvier 1914).

La loi française du 5 avril 1884 modifiée par la loi du 8 janvier 1905 expose dans ses articles 121 à 131 les règles concernant les actions judiciaires des communes. Le principe est que les communes peuvent plaider sans autorisation. C'est le Conseil municipal qui délibère sur les actions à intenter ou à soutenir, et le maire représente en justice la commune. Dans les cas où la commune est défenderesse, le demandeur doit préalablement adresser au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Un mois après le dépôt de ce mémoire, l'action peut être portée devant les tribunaux.

En Tunisie, le pouvoir législatif n'a pas jugé à propos d'accorder aux communes les mêmes libertés. Cette prudence est compréhensible. Comme nous l'avons exposé plus haut, le Gouvernement du Protectorat ne pouvait dès le début mettre les communes tunisiennes sur le même pied que les communes françaises. D'ailleurs, cette liberté d'ester accordée à ces dernières est de date récente et les lois organiques de la commune française ont jusqu'en 1905 imposé l'autorisation préalable.

Les art. 39 et 40 du décret tunisien du 14 janvier 1914 définissent dans quelles conditions les communes peuvent intenter ou soutenir les actions judiciaires.

L'art. 39 vise les cas où la commune est défenderesse, il résulte de cet article que la commune avant de poursuivre en justice la défense de ses droits doit préalablement demander l'autorisation. Celle-ci est délivrée par le Premier Ministre qui s'assure si la commune a justifié suffisamment de ses chances de succès.

Cette autorisation peut être implicite et résulter d'un arrêté du Premier Ministre dans lequel sont ordonnées les mesures dont l'exécution a donné lieu au litige. Ainsi jugé par la justice de paix du canton sud de Tunis à la date du 23 janvier 1911 (1).

L'autorisation a pour but d'empêcher l'introduction trop facile des procès. L'ancien droit français qui imposait aussi l'autorisation donnait comme fondement de cette prescription le motif suivant relaté dans l'arrêt du Conseil du 8 avril 1713. « Lesquelles défenses sont fondées en ce que ces procès étant souvent intentés par animosité et sans aucun prétexte légitime, les communautés ne manquaient pas de succomber aux dépens, ce qui entraînait leur ruine ».

Le pourvoi devant un autre degré de juridiction nécessite une nouvelle autorisation ; mais celle-ci n'est pas nécessaire pour interjeter appel.

(1) « Jurisprudence tunisienne », t. II, p. 468.

En ce qui concerne le pourvoi en cassation, il y a lieu de signaler que la cour de cassation considère comme illégal, pour les matières rentrant dans le contentieux administratif, le texte autorisant le président de la Municipalité à se pourvoir directement en cassation. D'après la jurisprudence admise par cette haute juridiction, le pourvoi contre les décisions rendues en matières administratives par les juridictions civiles de la Régence et, sur appel, par la cour d'Alger, n'est recevable que s'il est formé soit d'office par le ministère public, soit à la requête du Résident Général, par le Ministère de la Justice. Cette interprétation conforme d'ailleurs aux dispositions du décret beylical du 27 novembre 1888, a été consacrée par un arrêt du 23 avril 1907[1].

Il s'agissait d'un pourvoi en cassation formé par la Ville de Tunis contre un jugement du Tribunal de Tunis du 10 février 1904. Voici d'ailleurs le texte de cet arrêt: « La Cour : sur la fin de non recevoir soulevée d'office, tirée des articles 1 et 5 du décret beylical du 27 novembre 1888, 20 du décret beylical du 18 avril 1890 (abrogatif du décret beylical du 31 janvier 1887), visés par le Résident Général le 28 novembre 1888 et 19 avril 1890 ; attendu d'une part, qu'il résulte du décret du 27 novembre 1888 :

« 1° Que le contentieux administratif tunisien comprend, notamment, les actions intentées par les autorités administratives contre les particuliers ;

« 2° Que la connaissance en est attribuée aux juridictions civiles instituées dans la Régence, et sur appel à la Cour d'Alger ;

« 3° Que le pourvoi en cassation contre les décisions ainsi rendues, en matière administrative, n'est recevable que dans des cas spécialement déterminés d'excès de pouvoir, et s'il est formé soit d'office par le ministère public, soit à la requête du Résident Général par le Ministère de la Justice ; que, d'autre part, en vertu de l'article 20 du décret beylical du 18 avril 1890, les contestations relatives à la répartition et à la perception des taxes établies pour la construction des nouvelles voies municipales de la ville de Tunis, doivent être réglées conformément aux prescriptions du décret sus-visé du 27 novembre 1888 ;

« Attendu, en l'espèce, que l'action du Président de la Municipalité de Tunis, portée devant le Juge de Paix de cette ville tendait à la condamnation de C....., au paiement de la somme de 550 fr. 70 montant de la part contributive de l'immeuble dont il est copropriétaire (sis à Tunis, avenue de Paris), dans les dépenses de construc-

(1) Gaudiani & Thiaucourt : « La Tunisie ». Legislation, Gouvernement, Administration, p. 74.

tion de la chaussée de cette avenue ; d'où il suit que cette demande rentrant dans le contentieux administratif, le Président de la Municipalité de Tunis n'est pas recevable à se pourvoir devant la Cour de Cassation contre le jugement rendu sur appel par le Tribunal civil de Tunis; par ces motifs, rejette le pourvoi comme irrecevable.»

En ce qui concerne les actions possessoires, le Président peut sans autorisation les intenter ou y défendre. Il en est de même pour les actes conservatoires et interruptifs de déchéances. C'est la conséquence de la règle formulée à l'article 25 qui prescrit au Président de conserver et d'administrer les propriétés de la Commune et faire en conséquence tous les actes conservatoires de ses droits.

La demande d'autorisation d'ester en justice doit être transmise au Premier Ministre qui est tenu de prendre une décision dans un délai de deux mois. Si, à l'expiration de ce délai, il n'a pas donné son avis, la commune peut de droit plaider.

L'ancien décret beylical régissant les communes ne contenait pas le premier alinéa qui figure en tête de l'article 38 du décret du 14 janvier 1914 que nous commentons, ce qui nous avait inspiré les observations suivantes :

Ici se pose la question de savoir si la demande d'autorisation doit émaner du Président de la Municipalité ou du Conseil municipal. Le texte est muet à ce sujet ; il parle simplement de la commune. Nous n'hésitons pas à dire que c'est au conseil municipal qu'il appartient en ce cas de prendre une décision. Et toute demande en justice formulée par le Président seul devra être écartée s'il ne justifie pas d'une délibération du Conseil. L'article suivant qui vise les cas où la commune est défenderesse exigeant la consultation préalable de l'assemblée communale, nous en déduisons par à priori que cette dernière doit être appelée à faire connaître son avis dans le cas où la commune est demanderesse.

Le texte de 1885 contenait en outre à l'article consacré aux cas où la commune est demanderesse le paragraphe suivant :

« La nécessité d'une autorisation suffit aux exceptions, lorsqu'il s'agit de défendre aux oppositions formées contre les états dressés pour le recouvrement des recettes municipales ».

Et nous disions à ce propos :

« Il nous reste à commenter le dernier alinéa de l'article 37 : « La nécessité d'une autorisation suffit. . . . ».

Nous avouons ne pas comprendre la portée de ces lignes. Tout d'abord il s'agit des cas où la commune peut être appelée à défendre aux oppositions formées contre les états dressés pour le recouvrement des recettes municipales. S'il est question de défense, ce texte serait plus à sa place dans l'article 38 réservé au cas où la commune est défenderesse. En outre, que veut-on bien dire par « la

nécessité d'une autorisation suffit » ? Les mots nécessité et suffit forment une antithèse qui enlève tout sens plausible à la phrase. Il y a tout lieu de supposer qu'on est en présence d'une erreur de copie. Et si l'on se base sur la pratique généralement suivie et sur les termes de la loi française de 1884, art. 154, il faut décider que la commune peut, sans autorisation, défendre aux oppositions formées contre les états dressés pour le recouvrement des taxes municipales. »

Le nouveau texte de la loi communale tunisienne a comblé les lacunes relevées dans l'ancien texte dont on a éliminé le passage ci-dessus qui n'avait pas sa raison d'être.

§ 2. — Cas où la Commune est défenderesse

« Aucune action judiciaire autre que les actions possessoires et les oppositions au recouvrement de droits, produits et revenus communaux, lesquelles sont régies par des règles spéciales, ne peut, à peine de nullité, être intentée contre une commune qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au Premier Ministre un mémoire exposant l'objet et les faits de sa réclamation.

« Il lui en est donné récépissé.

« L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires.

« La présentation du mémoire du demandeur interrompt toute prescription ou déchéance, si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois.

« Le Premier Ministre adresse immédiatement le mémoire au président de la commune avec invitation à convoquer le Conseil municipal dans le plus bref délai pour en délibérer.

« La délibération du Conseil municipal est transmise au Premier Ministre qui décide si la Municipalité doit être autorisée à ester en justice.

« La décision du Premier Ministre est rendue dans le délai de deux mois à dater du dépôt du mémoire. » (Art. 40 du décret du 14 janvier 1914).

Un jugement rendu par le Tribunal de l'Ouzara, à la date du 27 février 1895, expose qu'il résulte des dispositions du paragraphe 1er de l'article ci-dessus que les actes de poursuite accomplis sans dépôt préalable du mémoire ne peuvent être validés par l'accomplissement postérieur de cette formalité (1).

Le mémoire sera donc exigé pour toute action introductive d'instance ; mais le mémoire ne sera plus nécessaire pour plaider sur les

(1) Jurisprudence tunisienne, 3.289.

demandes accessoires et sur tous les incidents qui surgissent dans le cours de l'instance principale ou pour former une demande reconventionnelle qui a sa base dans le procès principal.

Dans le cas où le demandeur ne justifierait pas du dépôt de mémoire, il devra donc être déclaré non recevable en son action.

Le dépôt du mémoire interrompt toute prescription ou déchéance. Mais il faut pour cela que l'instance soit introduite avant l'expiration d'un délai de trois mois à partir du dépôt ; sans quoi l'effet légal du dépôt du mémoire est périmé et si le demandeur veut assigner à nouveau la commune après l'expiration de ce délai, il doit déposer un nouveau mémoire.

Le retard que le Premier Ministre mettrait à transmettre le mémoire au président de la Muncipalité n'interromprait pas le délai de deux mois pendant lequel l'action est suspendue, et à l'expiration de ce délai le demandeur pourrait agir. L'Administration ne doit donc apporter aucun retard dans la transmission du mémoire.

Le Gouvernement tunisien ayant approuvé la délibération du Conseil municipal, concluant à la nécessité de plaider, c'est donc au président qu'il appartient de poursuivre en justice la défense des intérêts communaux.

Supposons le cas improbable où le président de la Municipalité se refuserait à exécuter la délibération du Conseil municipal. Que se produira-t-il ?

La loi française de 1884 édicte dans son article 85 que dans le cas où le maire refuserait où négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

Grâce à ce texte d'une utilité incontestable, les intérêts de la commune sont sauvegardés. Dans le cas ci-dessus, l'action en justice sera soutenue par le préfet ou un délégué spécial aux lieu et place du maire qui refuse ou néglige d'accomplir son devoir.

La loi tunisienne qui cependant s'est largement inspirée de la loi française n'a pas reproduit les dispositions de l'art 85 de cette dernière. Toutefois l'autorité supérieure ne se trouvera pas désarmée devant le mauvais vouloir du président. Nous avons exposé plus haut les conditions dans lesquelles sont nommés les Présidents des municipalités. Ceux-ci sont choisis par le Gouvernement qui, par décret, les investit des fonctions communales. Le Gouvernement pourra donc toujours quand il le voudra retirer la mission qu'il avait confiée au président qui refuse d'accomplir son devoir, et faire appel au concours d'une personne qui aura une conception plus juste des intérêts de la commune.

Avant de terminer cet exposé de la législation tunisienne concernant les actions judiciaires, signalons que le législateur tunisien n'a

pas cru devoir confier aux contribuables le droit d'exercer les actions au nom de la commune.

Nous savons qu'en France, dans le cas où la commune refuse ou néglige d'intenter l'action, tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer tant en demandant qu'en défendant à ses frais et risques, avec l'autorisation du Conseil de préfecture, les actions qu'il croit appartenir à la commune. (Art. 123 de la loi municipale du 5 avril 1884).

Mentionnons encore quelques points concernant la procédure.

Il n'existe pas en Tunisie de tribunaux administratifs. Toutes les affaires du contentieux administratif sont du ressort des juridictions civiles, dans la limite de la compétence attribuée à chacune d'elles. (Décret du 26 novembre 1888).

Lorsque les affaires concernent des européens ou des protégés européens, les tribunaux français sont appelés à juger. Lorsqu'il s'agit d'indigènes, les tribunaux musulmans sont compétents.

Le Gouvernement tunisien a publié deux codes, celui des obligations et des contrats et celui de la procédure civile, qui sont appliqués par les tribunaux musulmans. Les règles édictées dans ces textes législatifs ne sont pas applicables aux communes qui restent soumises à la législation antérieure. (Décrets des 30 juin 1907 et 10 juin 1911).

Mentionnons enfin, qu'en vertu du décret du 15 février 1904, les biens des communes sont déclarés insaisissables.

En outre, ce même décret décide que nonobstant l'existence à leur profit de créances, même résultant de titres exécutoires, les débiteurs d'impôt ou autres sommes quelconques envers les municipalités peuvent être contraints, par toutes les voies de droit et sans pouvoir opposer aucune compensation ou confusion, au paiement des dits impôts ou autres sommes.

Conférences intercommunales

« Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents et après en avoir averti le Premier Ministre, une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes respectives.

« Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

« Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil municipal sera représenté par trois de ses membres nommés au scrutin secret.

« Les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés.

« La mise en exécution de toutes questions autres que celles prévues au paragraphe 1er du présent article entraîne la dissolution de la conférence. La dissolution est prononcée par arrêté du Premier Ministre. » (Art. 41 du décret du 14 janvier 1914.)

L'ancienne loi municipale tunisienne ne contenait aucune disposition concernant les conférences intercommunales. Les communes étant isolées les unes des autres, et séparées par des distances parfois considérables, il ne pouvait venir à l'idée du législateur tunisien d'étudier des règles dont l'application était impossible. Pour la majorité des communes, la situation telle qu'elle existait en 1885 est toujours la même. Mais dans certaines régions, notamment dans la banlieue tunisienne, des communes nouvelles ont été créées et quoique toujours séparées, se trouvent suffisamment rapprochées pour que des questions d'intérêt commun puissent se présenter.

C'est donc avec raison que le nouveau décret organique a consacré un article spécial aux conférences intercommunales.

Le législateur tunisien s'est inspiré sur cette matière des dispositions de la loi française contenues dans les articles 116 et suivants. Le texte français est reproduit presque textuellement.

L'application de ces règles sera plutôt rare en Tunisie.

De la franchise postale et télégraphique

« Les présidents des communes ont la franchise postale et télégraphique avec S. A. le Bey, le Premier Ministre, le Secrétaire général du Gouvernement Tunisien, le Directeur général des Finances et le Directeur général des Travaux Publics.

« Les receveurs municipaux ont droit aux mêmes privilèges. » (Art. 42 du décret du 14 janvier 1914.)

Le décret de 1914 ne fait que reproduire les dispositions du premier décret organique. On a simplement ajouté à la liste le Receveur Général des Finances.

Des syndicats de communes

« Lorsque les conseils municipaux de deux ou de plusieurs communes ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'une utilité intercommunale et qu'ils ont décidé de consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes, un décret de S. A. le Bey autorise, s'il y a lieu, la création d'un syndicat de communes.

« Le décret désigne le Président et les membres du syndicat. Il en détermine le but et le mode de fonctionnement. » (Art. 43 du décret du 14 janvier 1914.)

La loi française du 22 mars 1890 a ajouté un titre, le titre VIII, à la loi municipale du 5 avril 1884. Ce nouveau titre est consacré aux syndicats de communes dont les règles sont exposées dans douze articles (169 à 180.)

Le législateur tunisien n'a consacré qu'un article aux syndicats de communes, où est reproduit presque littéralement une partie du texte de l'article 169 de la loi française. Il n'a pas cru entrer dans tous les détails exposés dans la législation métropolitaine.

L'article 43 du décret tunisien du 14 janvier 1914, qui, on le devine, n'avait pas de correspondant dans le premier décret organique de 1885, est plutôt un avertissement aux communes tunisiennes. Celles-ci désormais pourront former des syndicats en vue d'accomplir des œuvres d'une utilité intercommunale.

Quant à la composition du syndicat et à son fonctionnement, le décret beylical qui autorisera ce groupement donnera les précisions nécessaires à ce sujet. Nul doute que les règles édictées par la loi française serviront de base au législateur tunisien. Le syndicat jouira de la personnalité civile et la gestion financière sera soumise aux règlements de la comptabilité communale.

Jusqu'à ce jour, aucun syndicat de commune n'a été formé en Tunisie.

Du Domaine communal

« Dans chaque commune, il sera constitué un domaine public communal qui comprendra toutes les parties du Domaine public définies par le décret du 24 septembre 1885 et situées à l'intérieur du périmètre communal, à l'exception de celles dont l'Etat se réservera la disposition. » (Art. 44 du décret du 14 janvier 1914.)

« Dans chaque commune, il sera procédé par la Direction des Travaux publics, à la remise aux services de la ville des parties du Domaine public dont la gestion et la conservation leur seront confiées par application de l'article précédent.

« Les pouvoirs du Président définis par l'article suivant, prendront leur origine du jour de cette remise. » (Art. 45, idem.)

« Les règles édictées par la législation en vigueur ou à intervenir pour la constitution, la délimitation, la conservation et la police du Domaine public de l'Etat seront applicables au Domaine public communal.

« Ce domaine est administré par le Président de la commune sous

le contrôle du Directeur général des Travaux publics. » (Art. 46, idem.)

« Le Domaine privé des communes comprend :
« 1° Les biens affectés à un service public (hôtel-de ville, cimetières, halles, marchés, etc.)
« 2° Les biens patrimoniaux et communaux. » (Art. 47, idem.)

Dans l'ancien décret organique de 1885, les dispositions concernant le domaine communal faisaient l'objet d'un seul article, l'art. 2. Insuffisantes et peu claires, les règles contenues dans cet article avaient retenu notre attention et nous les avions fait suivre d'un commentaire que nous croyons bon de citer ci-dessous :

« *Du domaine communal.* — Le domaine communal est constitué par décrets.
« Les biens domaniaux concédés aux Municipalités peuvent être aliénés.
« Les Conseils Municipaux indiquent le remploi des prix de vente.
« Les délibérations des Conseils Municipaux sont appuyées des projets, plans et devis des travaux à entreprendre. » (Art. 2 du décret du 1er avril 1885).

On entend par domaine l'ensemble des biens utilisés ou exploités par la collectivité ou par la collectivité des citoyens[1].

Parmi ces biens, on distingue ceux faisant partie du domaine public et ceux faisant partie du domaine privé. Le critérium permettant d'établir cette distinction est des plus malaisé. On sait qu'il existe deux théories que nous nous contenterons de citer sommairement.

D'après une opinion, ne fait partie du domaine public que les portions du territoire affectées à l'usage de tous et non susceptibles de propriété privée.

Suivant une opinion opposée, fait partie du domaine public tout ce qui est affecté à un usage ou à un service public. Il résulte de cette dernière théorie que les monuments publics et les bâtiments utilisés par les services publics doivent être considérés comme faisant partie du domaine public.

De ces deux critériums nous choisissons celui qui classe uniquement, dans le domaine public, les portions de territoire affectées à un usage public et non susceptibles de propriété. Ce critérium, basé sur le raisonnement, est admirablement soutenu par M. Barthélemy dans les lignes suivantes : « De quoi s'agit-il en somme ? Il s'agit de

(1) Berthelemy : « Droit administratif », Ve édition, p. 404.

déterminer quelles parties du domaine sont, en fait, assez différentes des biens qui composent les patrimoines particuliers pour qu'une réglementation spéciale soit nécessaire. »

On ne comprendrait guère qu'on étendit aux routes, aux fleuves, aux rivages les règles ordinaires sur la propriété et les services fonciers. On n'est pas surpris d'entendre dire que de telles choses sont inaliénables et imprescriptibles; personne n'aurait supposé qu'on pût avoir l'idée d'acheter une portion de la place publique, d'un port ou d'un fleuve.

Mais y a-t-il les mêmes raisons de soustraire aux règles de la propriété privée une école ou une mairie? Ne songeons pas, pour suivre ce raisonnement, aux édifices monumentaux de nos grandes villes, aux palais tels que le Louvre, l'Hôtel-de-Ville ou la Bourse. Songeons aux constructions de village, édifices quelconques dont l'affectation à un service public ne peut pas plus changer le caractère juridique qu'elle n'en change l'aspect naturel. L'école libre est une propriété privée; quel texte ou quel principe peut nous amener à faire de l'école communale une dépendance du domaine public inaliénable, imprescriptible.

Ce qui est vrai de tels bâtiments est vrai de tous les bâtiments publics, quelle qu'en soit l'importance et la valeur artistique. Les bâtiments sont susceptibles de propriété privée, sauf les exceptions résultant des textes. Ils rentrent logiquement dans le domaine privé de l'Etat, des départements ou des communes[1].

La loi française de 1884 ne traite pas la question du domaine communal, il faut chercher dans plusieurs textes législatifs les règles concernant cette matière.

Le législateur tunisien, dans le décret du 1er avril 1885, a consacré un article à la détermination du domaine communal. Avant de commenter cet article, qui ne traite de la question que d'une façon très brève, jetons un rapide coup d'œil sur la législation tunisienne concernant le domaine de l'Etat. Plusieurs décrets sont consacrés à cette matière.

Celui du 24 septembre 1885 donne l'énumération des biens composant le domaine public. Ce dernier comprend : 1° le rivage de la mer et les lacs jusqu'à la limite des plus hautes eaux; 2° les sebkhas (lacs salés); 3° les rades et ports et leurs dépendances; 4° les phares, balises et en général tous les ouvrages destinés à l'éclairage et au balisage des côtes; 5° les cours d'eau de toutes sortes et les terrains compris dans leurs francs-bords; 6° les terrains et ouvrages servant à l'exploitation des passages d'eau et les bacs destinés au service public; 7° les sources de toute nature; 8° les aqueducs, puits

(1) Berthelemy : « Droit administratif », Ve édition, p. 408.

et abreuvoirs à l'usage du public, ainsi que leurs dépendances; 9° les canaux de navigation, d'irrigation ou de desséchement exécutés dans un but d'utilité publique; les terrains qui sont compris dans leurs francs-bords et les autres dépendances de ces canaux; 10° les routes, rues, chemins de fer, tramways publics et leurs dépendances; 11° et en général toutes les parties du territoire et tous les ouvrages qui ne sont pas susceptibles de propriété privée.

D'après le décret du 18 octobre 1906, constituent le domaine public militaire, lorsqu'ils font l'objet d'un classement :

1° Les fortifications des places, postes et ouvrages détachés;

2° Les terrains de la zone des fortifications telle qu'elle est définie à l'art. 18 du décret précité;

3° Les chemins stratégiques;

4° Les voies ferrées militaires;

5° Les arsenaux de construction et de réparation de la guerre et de la marine, ainsi que leurs dépendances;

6° Les sémaphores et postes-vigies de la guerre et de la marine, les postes photo-électriques, ainsi que leurs postes de commande;

7° Les postes ou stations de la défense mobile et de la défense fixe de la marine;

8° Les magasins à poudre ou à explosifs de la guerre et de la marine.

C'est le Ministre de la Guerre du Gouvernement Tunisien, c'est-à-dire le Général commandant le corps français d'occupation, qui a l'administration du domaine public militaire.

Le décret du 26 septembre 1887 réglemente la procédure des délimitations du domaine public.

La composition du domaine privé de l'Etat résulte de plusieurs décrets. Il comprend les mines, les immeubles reconnus vacants et sans maître, les montagnes incultivées et généralement tous les immeubles que la loi musulmane comprend sous la désignation de terres mortes, les maisons, les meubles des établissements publics et en général tous les biens appartenant à un titre quelconque à l'Etat tunisien.

On peut remarquer que la classification admise par le Gouvernement Tunisien est en général conforme au principe que nous avons exposé plus haut, en vertu duquel le domaine public ne comprend, en dehors de textes formels, que les portions de territoire affectées à l'usage de tous et non susceptibles de propriété privée.

Nous avons tenu à exposer sommairement la législation tunisienne concernant le domaine de l'Etat, car nous pourrons y puiser

des indications utiles pour déterminer la composition du domaine des communes.

L'article 11 du décret du 1er avril 1885 intitulé : « Du domaine communal » ne concerne que le domaine privé. Nous y lisons, en effet, que les biens domaniaux concédés aux Municipalités peuvent être aliénés.

La concession de biens domaniaux aux communes n'est pas la seule source de constitution de domaine privé ; ce dernier sera constitué en grande partie par d'autres moyens.

Le législateur a pris le soin d'exiger le remploi des prix de vente des biens concédés. Il a voulu par là éviter la diminution du domaine communal. Si un bien communal est vendu, le Conseil Municipal doit, avec le prix de vente, acquérir un nouveau bien communal.

En quoi consistera ce nouveau bien ? A notre avis, le doute n'est guère possible. Il s'agit de remploi ; en outre, la précaution prise par le législateur d'indiquer que le Conseil Municipal devra appuyer sa délibération des projets, plans et devis des travaux à entreprendre, il semble donc que le nouveau bien consistera en un immeuble, un édifice communal à construire, à moins que, selon le droit commun, le remploi n'ait lieu en rentes sur l'Etat. Cependant, le texte ne précisant pas, nous pouvons admettre que le prix pourrait être affecté à l'exécution de travaux d'intérêt commun, à la part incombant à la commune ou au concours offert par elle dans les dépenses des Travaux Publics à exécuter par l'Etat. Telle est, d'ailleurs, la pratique suivie en Algérie. (Décret du 28 juillet 1860).

En ce qui concerne les biens non concédés, il est indiscutable que la commune n'est nullement tenue, en cas de vente, d'indiquer le remploi. C'est son droit absolu d'affecter le prix de vente comme bon lui semble. Le Gouvernement ne respecte pas toujours ce droit et décide parfois lui-même de l'affectation du prix de vente des biens non concédés. Dans ces cas, il faut le reconnaître, il n'a en vue que l'intérêt bien compris des communes.

En résumé, l'article 2 du décret du 1er avril 1885 est des plus sommaire. Il décide que le domaine communal est constitué par décrets, et que les biens domaniaux concédés par l'Etat sont aliénables, sous réserve de l'indication du remploi. Il n'indique nullement la composition et les caractères respectifs du domaine public et du domaine privé.

Nous essayerons, dans les lignes suivantes, de suppléer à cette lacune.

a) *Domaine public communal.* — Nous n'avons pas à parler des chemins vicinaux et des chemins ruraux ; l'organisation spéciale des Communes tunisiennes, dont le périmètre est en général limité

aux parties du territoire habité, ne nous permet de classer dans le domaine public, en fait de voies de communication, que les rues, impasses, places, avenues, boulevards et passages régulièrement ouverts, à moins que l'emplacement occupé par ces voies ne fasse déjà partie du domaine de l'Etat comme portion de route nationale.

En France et en Algérie, les chemins de fer d'intérêt local communaux et les canaux publics communaux font partie du domaine public. Il n'en existe pas en Tunisie.

Les immeubles affectés aux cultes n'appartiennent, en Tunisie, ni au domaine de l'Etat, ni au domaine communal. Ce sont des propriétés privées. Ceux du culte musulman sont, en général, administrés par un établissement public doué d'une personnalité morale indépendante, appelée la Djemaïa des Habous.

Restent les cimetières. On chercherait en vain, dans la législation tunisienne, un texte permettant de classer les cimetières dans le domaine public. Le décret du 24 septembre 1885 qui en donne la composition n'en fait pas mention. Peut-être y sont-ils implicitement compris au nº 11, qui parle de toutes les parties du territoire et de tous les ouvrages qui ne sont pas susceptibles de propriété privée.

Nous savons qu'en France, la doctrine n'est pas fixée sur le point de savoir si les cimetières doivent être classés dans le domaine privé ou le domaine public. La jurisprudence n'hésite pas et classe les cimetières dans le domaine public. En Algérie, l'Administration les classe dans le domaine public communal.

Nous pouvons donc considérer les cimetières comme dépendance du domaine public. Le fait des concessions perpétuelles, avec paiement des droits de mutation, ne saurait modifier notre opinion. Les concessions dans les cimetières, dit M. Barthélemy, ressemblent plutôt aux concessions d'occupation du domaine public, sauf leur caractère de perpétuité [1].

Nous pouvons citer à l'appui de notre thèse la décision suivante du Tribunal de Tunis : « Les concessions perpétuelles accordées aux particuliers dans les cimetières ne constituent pas une propriété pleine et entière, mais un droit d'une nature spéciale qui ne peut être exercée que sous le contrôle et la surveillance de l'autorité administrative et qui est soumise à de nombreuses restrictions imposées par des motifs de salubrité publique... » (Tunis, J. T., juillet 1893).

Du reste, la question de la domanialité des cimetières est d'un intérêt surtout théorique.

En somme, le domaine public des Communes tunisiennes comprend presque exclusivement les voies publiques et les cimetières.

(1) Barthelemy : « Droit administratif », 1908, p. 409.

Les caractères de ce domaine sont ceux admis par les principes du droit public français, c'est-à-dire l'imprescriptibilité, l'inaliénabilité et, par voie de conséquence, l'insaisissabilité.

b) *Domaine privé communal.* — Les communes sont propriétaires de tous les édifices achetés ou construits à leurs frais pour être affectés à des services publics d'intérêt municipal, tels que : hôtel-de-ville, marché, abattoirs, théâtre, etc.

Font aussi partie de leur domaine privé les biens qui leur ont été concédés par l'Etat et dont nous avons parlé plus haut. Il faut ajouter également les meubles et valeurs mobilières possédés par les Communes.

Ces biens du domaine communal privé sont soumis au droit commun; ils peuvent être aliénés après désaffectation prononcée par le Conseil municipal et approuvé par le Premier Ministre.

Quelques communes tunisiennes possèdent des biens patrimoniaux dont les revenus sont versés à la caisse municipale.

Il n'existe pas de biens communaux dont la jouissance directe en nature est réservée aux habitants.

Dans le règlement du budget des Communes publié annuellement par les soins de la Direction des Finances, figure *in fine* le relevé des immeubles et valeurs immobilières appartenant aux Communes de la Régence. Ce relevé distingue les immeubles du domaine public et ceux du domaine privé. La classification admise ne correspond pas à celle que nous avons donnée plus haut. L'on fait figurer dans le domaine public tous les immeubles affectés à un service public communal, tels que hôtels-de-ville, abattoirs, marchés, théâtres, etc. Cet état n'énumère dans le domaine privé que les immeubles patrimoniaux. Il mentionne également les valeurs mobilières représentées presque exclusivement par des rentes d'enzel et des obligations de la rente tunisienne.

La valeur totale des immeubles et des valeurs mobilières appartenant aux Communes tunisiennes était, à la clôture de l'exercice 1911, de 9.067.448 fr. 40. Six communes ne possèdent absolument rien.

Dans les pages qui précèdent, après avoir exposé succinctement la théorie concernant le domaine, nous avons cherché dans la législation tunisienne relative au domaine de l'Etat des indications nous permettant de suppléer aux lacunes de la loi communale de 1885. Nous avons eu recours notamment au décret du 24 septembre 1885. Nous pouvons constater que le nouveau décret organique de 1914 s'appuie sur ce même texte et décide que le domaine public communal comprendra toutes les parties du domaine public défini par le décret de 1885 et situées à l'intérieur du périmètre communal.

Lors donc que le Gouvernement créera une commune, tout ce qui était antérieurement domaine public de l'Etat deviendra domaine public communal. Cette transmission sera consacrée par une remise officielle effectuée par le Directeur des Travaux publics aux services de la ville. Bien que le texte ne le dise pas, les administrations intéressées dresseront un procès-verbal dont un exemplaire devra être classé aux archives de la Commune.

Nous avions mentionné également le décret du 24 septembre 1887 réglementant la procédure de délimitation du domaine public. L'article 46 de la nouvelle loi communale édictant que les règles relatives à la délimitation du domaine public de l'Etat seront applicables au domaine public communal, le décret susvisé devra donc, le cas échéant, être observé par les administrations communales.

Et, d'une manière générale, toute la législation à intervenir ou en vigueur relative au domaine public de l'Etat, sera applicable au domaine public communal. Rien de plus compréhensible, la nature du domaine public de l'Etat et celle du domaine public communal étant identique. Il y a simplement différence dans la personne morale chargée de la garde et de l'entretien du domaine public.

L'administration du domaine public communal est confiée au Président de la Commune sous le contrôle du Directeur générat des Travaux publics. Cette restriction s'explique par le fait que le domaine public communal forme une simple coupure dans le domaine public de l'Etat. Il est donc logique que la Direction générale des Travaux publics puisse contrôler les actes du Président de la Commune relatifs au domaine, et, le cas échéant, sauvegarder les droits de la collectivité tunisienne sur des parties du domaine public qui, bien que communales, n'en présentent pas moins un intérêt général.

Les trois articles 44, 45 et 46 du décret du 14 janvier 1914, concernent le domaine public. L'article 47 a trait au domaine privé dont il donne la composition.

Le domaine privé comprend les biens affectés à un service public (hôtel-de-ville, cimetières, halles, marchés, abattoirs, etc.), les biens patrimoniaux et communaux.

Nous avons exposé plus haut les motifs pour lesquels nous jugions opportun de classifier les cimetières dans le domaine public des communes. L'article 47 sus-visé les classe dans le domaine privé. La question, on le sait, est controversée et ne présente d'ailleurs qu'un intérêt purement théorique.

Les communes tunisiennes, nous l'avons déjà dit, ne possèdent pas encore de biens communaux.

A part la question des cimetières, le Gouvernement tunisien a donc adopté pour le domaine communal une classification qui se trouve être d'accord avec les indications que nous avions données

dans notre commentaire du décret de 1885. Nous avons dit plus haut que la Direction des Finances était d'un avis différent et classifiait dans le domaine public les biens affectés à un service public. Le Secrétariat général du Gouvernement Tunisien et la Direction générale des Finances, collaborant intimement à l'administration des Communes tunisiennes, il y aurait intérêt à ce qu'il y ait une unité de vues sur cette question importante du domaine communal.

Pour conclure, nous dirons que le nouveau décret organique a réalisé un progrès sensible sur l'ancienne législation communale. Les règles mal définies de l'ancien texte ont été précisées et la distinction nécessaire entre le domaine public communal et le domaine privé a été établie.

Approbation des actes

« Tous actes (acquisitions, aliénations, échanges, baux de biens à prendre ou à donner) pris en exécution des délibérations du Conseil municipal devront, pour être définitifs, être approuvés par le Premier Ministre.

« Les droits du domaine de l'Etat sur les immeubles affectés aux communes pour un service déterminé dans le titre d'affectation sont expressément réservés. » (Art. 48 du décret du 14 janvier 1914).

Dans notre commentaire de l'art. 18 du décret du 14 janvier 1914, nous avons cité le texte de l'art. 36 de l'ancien décret du 1er avril 1885 qui disposait que les délibérations concernant les acquisitions, les aliénations, les échanges, les biens de baux à prendre ou à donner, n'étaient exécutoires qu'après l'approbation du Gouvernement et que les actes de toutes espèces, signés par le Président de la Municipalité en vertu d'une délibération, n'étaient plus soumis à l'approbation du Gouvernement.

Nous faisions ressortir que les règles du second paragraphe n'étaient pas suivies et que les actes sus-indiqués étaient toujours soumis à l'approbation du Gouvernement et cela dans l'intérêt même des communes.

Le nouveau décret de 1914, dans son article ci-dessus, ne fait donc que consacrer un état de choses préexistant.

L'article 48 contient *in fine* un paragraphe en vertu duquel les droits du domaine de l'Etat sur les immeubles affectés aux communes pour un service déterminé dans le titre d'affectation sont expressément réservés. Il convient de remarquer qu'il ne s'agit ici que des immeubles affectés. Nous savons qu'il existe des immeubles concédés en toute propriété par l'Etat aux Communes. Pour cette sorte de bien, la réserve contenue dans l'article 48 ne saurait s'appliquer. Néanmoins, les droits du Domaine de l'Etat sont sauvegardés par

le fait que les décrets de concession mentionnent toujours que les Communes doivent conserver aux immeubles concédés leur affectation prévue au décret de concession et qu'elles ne peuvent en disposer à titre gratuit ou onéreux sans l'autorisation expresse et par écrit du Gouvernement.

« L'ancienne division des communes en municipalités, commissions municipales et commissions de voirie, est supprimée. Par suite, les vice-présidents des municipalités, des commissions municipales et les conseillers délégués des commissions de voirie prennent le titre de vice-présidents des Communes. » (Art. 49 du décret du 14 janvier 1914).

Pour commenter et justifier cet article, nous ne pouvons mieux faire que de reproduire les observations que nous avait suggérées la division des communes en municipalités, commissions municipales et commissions de voirie.

Dans l'article 1er du décret du 1er avril 1885, une seule expression est employée pour désigner les groupements locaux ; c'est le terme « commune »,

Nous trouvons cependant dans les textes officiels postérieurs au décret sus-visé et notamment dans les décrets constitutifs de chaque commune, les expressions nouvelles suivantes : Municipalité, commission municipale et commission de voirie.

A quoi répond cette différenciation dans la désignation des organisations communales ? A rien. Il faut y voir simplement le désir de l'Administration de classifier les groupements communaux par ordre d'importance. Ajoutons d'ailleurs que cette classification est abandonnée depuis quelques temps ; et l'Administration générale, chargée de la tutelle des communes, utilise exclussivement l'expression « commune » ; nous en avons la preuve dans le texte même du décret du 6 avril 1912 érigeant en commune la petite localité de la Marsa : Art. 1er « Il est créé une commune à la Marsa ».

On a voulu toutefois, à un moment donné, trouver du fait de ces désignations diverses une différence réelle entre les municipalités, les commissions municipales et les commissions de voirie. Un jugement du Tribunal de Tunis, en date du 13 février 1890, décide que les villes non érigées en commune et dotées seulement d'une commission municipale pour l'éclairage et le balayage ne constituent pas une personne morale indépendante et que leur personnalité se confond dans celle de l'Etat Tunisien (1).

(1) M. Numa Léal dit également que « les villes dotées d'une Commission municipale sont celles qui ne sont pas érigées en commune ; les attributions de cette commission sont surtout l'éclairage et le balayage », Numa Léal, « L'organisation de la police en Tunisie, 1910», page 257.

Quelle est la valeur de cette décision de justice ?

Nous ne pouvons mieux l'apprécier qu'en citant les observations qu'ont formulées sur cette question, dans leur remarquable ouvrage, MM. Gaudiani et Thiaucourt :

« C'est établir entre ces groupements une distinction profonde qui n'a jamais été dans l'esprit du législateur et que ne justifient ni les textes en vigueur, ni la pratique suivie par le Gouvernement Tunisien. Le décret organique du 1er avril 1885, formellement visé et explicitement confirmé par la législation postérieure pose, en effet, les règles générales concernant les communes sans se préoccuper d'établir de différences entre les municipalités d'une part, les commissions municipales et de voirie d'autre part. Si plus tard le législateur a introduit des appellations différentes pour désigner les groupements communaux, on ne saurait y voir qu'une tendance à les classer par ordre d'importance. Sa volonté d'établir entre les municipalités et les commissions des différences radicales, de nature à altérer profondément dans les secondes les caractères constitutifs de l'organisme municipal, ne peut être déduite d'une simple différence de terminologie ; elle devrait résulter d'un texte formel ».

« Si l'on examine les principes appliqués aux communes par le Gouvernement Tunisien, on verra, par exemple, l'Etat accorder l'autorisation de contracter un emprunt aux communes de Nabeul, Tébourba et Hammam-Lif, administrées cependant par des commissions municipales. Par un décret du 8 avril 1908, il donne gratuitement un terrain à la commission de voirie de Ben-Gardane et il spécifie dans ce texte que cette commune « ne pourra en aucun cas exercer de recours contre l'Etat pour une cause quelconque ; elle défendra à toutes les actions concernant la jouissance, la possession et la propriété de cet immeuble ».

« Enfin, par une série de décrets, l'Etat a concédé aux communes de la Régence indistinctement l'impôt appelé taxe locative et approuvé l'établissement de certaines taxes qui sont recouvrées selon les règles générales de la comptabilité communale. Le Gouvernement Tunisien reconnaît donc aux communes le droit d'être propriétaires, créancières, débitrices, de contracter, de recevoir des dons et legs, d'ester en justice. Ce sont là tous les attributs de la personne morale. Et la jurisprudence du « Tribunal de Tunis ne peut que faire regretter l'absence d'une législation plus précise » (1).

« Les prescriptions de la législation antérieure non contraires au présent décret sont expressément maintenues et notamment les dis-

(1) Gaudiani et Thiaucourt. La Tunisie. Législation. Gouvernement. Administration, pages 70 et 71.

positions du décret du 23 novembre 1907 sur la comptabilité des communes ». (Art. 50 du décret du 14 janvier 1914).

Le décret du 14 janvier 1914 ayant repris toutes les dispositions du décret du 1er avril 1885, sauf celles ayant trait à la comptabilité communale, on peut dire que les prescriptions antérieures de la législation communale se trouvent abolies. Il faut excepter bien entendu le décret du 23 novembre 1907 qui expose les règles de la comptabilité des communes.

Dans le chapitre suivant, nous donnons le texte de ce décret du 23 novembre 1907. Mais ce sera surtout à titre documentaire et pour que notre étude présente l'ensemble de la législation communale, car, ainsi que nous le disions à la fin de l'introduction, le but principal de cet ouvrage vise les matières d'ordre politique et administratif qui ont été traitées dans les pages précédentes. Néanmoins, il nous a paru utile de donner à certains passages du décret de 1907 les quelques développements qui figurent dans les paragraphes suivants.

Législation Financière

SECTION PREMIÈRE

Texte du décret du 23 novembre 1907

Nous, Mohamed En Naceur Pacha Bey, Possesseur du Royaume de Tunis.

Vu le décret du 1er avril 1885 sur l'organisation des Communes ;

Vu le décret du 22 juin 1891 fixant le point de départ et la durée de l'exercice financier des Communes ;

Vu le décret du 28 juin 1900 plaçant, au point de vue de leur gestion financière, les receveurs des Communes sous la direction et le contrôle permanent de la Direction générale des Finances ;

Vu le décret du 12 mai 1906 sur la comptabilité de l'Etat et des établissements annexes ;

Considérant qu'il y a lieu d'étendre à la comptabilité communale les dispositions du décret sus-visé du 12 mai 1906, sous réserve des modalités inhérentes à l'organisation spéciale des Communes ;

Sur le rapport de notre Directeur des Finances, et la présentation de notre Premier Ministre ;

Avons pris le décret suivant :

TITRE PREMIER

De l'Exercice

Article premier. — L'exercice pour les recettes des Communes ou pour les services à leur charge commence le 1er janvier et finit le 31 décembre de l'année grégorienne qui donne son nom à cet exercice et au budget correspondant.

Sont seuls considérés comme appartenant à l'exercice et au budget correspondant, les services faits ou les droits acquis aux communes ou à leurs créanciers dans cette période du 1er janvier au 31 décembre de la dite année.

Art. 2. — La période pendant laquelle doivent se consommer tous les faits de recettes et dépenses de chaque exercice se prolonge sur l'année suivante, savoir :

1° Jusqu'au 31 janvier, pour achever, dans la limite des crédits ouverts, les services du matériel dont l'exécution n'aurait pu être terminée avant le 31 décembre, pour des causes de force majeure ou d'intérêt public qui doivent être énoncées dans une déclaration de l'ordonnateur ;

2° Jusqu'au 15 mars, pour compléter les opérations relatives à la liquidation et au mandatement des dépenses ;

3° Jusqu'au 31 mars, pour compléter les opérations relatives à l'admission en non-valeur des produits, à leur recouvrement sur les contribuables et au paiement des dépenses ;

4° Jusqu'au 31 mai, pour consommer les opérations nécessitées par les rétablissements de crédits, les erreurs de classification ou d'imputations de recettes et de dépenses et en général, pour toutes les régularisations concernant l'exercice expiré, ainsi que pour l'inscription en dépenses des excédents disponibles et des sommes à reporter à l'exercice suivant pour continuation des services sur ressources exceptionnelles et spéciales et pour paiement des dépenses des exercices clos et périmés.

TITRE II.

De l'établissement du budget

Art. 3. — Chaque année, dans la session du mois de mai, le budget primitif de l'exercice suivant de chaque Commune, proposé par le Président est voté par le Conseil Municipal. Il est définitivement arrêté après avis du Directeur des Finances et du Directeur des Travaux Publics, par le Premier Ministre qui peut rejeter ou réduire les dépenses proposées au budget, mais qui ne peut en introduire de nouvelles qu'autant qu'elles sont obligatoires.

Un budget supplémentaire pour l'exercice en cours est également voté par le Conseil Municipal dans la session de mai et soumis à l'approbation du Premier Ministre, suivant la procédure indiquée pour le budget primitif. Le budget supplémentaire ne comprend, en recettes, que la reprise des excédents laissés par les exercices clos, et en dépenses que l'emploi de tout ou partie de ces excédents.

Les budgets primitif et supplémentaire peuvent être modifiés pendant le cours de l'exercice par voie d'autorisation spéciale du Premier Ministre.

Art. 4. — Le budget communal se divise en trois parties, comprenant : La première partie, les recettes et les dépenses ordinaires et normales de la Commune.

La deuxième partie, les recettes sur ressources exceptionnelles et spéciales et les dépenses correspondantes.

La troisième partie, les recettes affectées au paiement des dépenses ordinaires et normales, exceptionnelles et spéciales, appartenant aux exercices clos et périmés, et le paiement de ces dépenses.

Art. 5. — Chacune des trois parties du budget des dépenses est divisée en sections correspondant aux diverses sortes d'impôts, de revenus ou de produits ; chaque section est divisée en articles, selon la nature ou l'objet de l'impôt, du revenu ou du produit.

Art. 6. — Chacune des trois parties du budget des dépenses est divisée en sections correspondant à un groupe de dépenses ; chaque section est divisée en articles. Chaque article ne contient que des services corrélatifs ou de même nature.

Un article spécial, qui n'est affecté à aucune catégorie déterminée de dépenses, peut être ouvert à la première partie pour les dépenses imprévues. L'objet de cet article et l'emploi des allocations qui y sont inscrites sont réglés par l'art. 8 ci-après.

Art. 7. — Les recettes ordinaires et normales qui font l'objet de la première partie du budget des Communes sont les impôts directs et taxes assimilées, les

taxes et revenus indirects, les revenus du domaine communal, les produits divers, les recettes accidentelles et les subventions de l'Etat.

Un article spécial de recettes accidentelles, ouvert pour mémoire au budget primitif et dont le montant est arrêté au budget supplémentaire, est destiné à l'inscription des excédents nets disponibles laissés par les exercices antérieurs après prélèvement sur les excédents bruts des sommes nécessaires à la continuation des dépenses sur ressources exceptionnelles et spéciales et au paiement des dépenses d'exercices clos et périmés.

Art. 8. — Les dépenses ordinaires et normales comprennent les dépenses annuelles et permanentes d'utilité communale.

Elles sont acquittées sur les ressources ordinaires et normales du budget et l'évaluation en est faite au budget avec ouverture des crédits correspondants.

S'il se présente en cours de l'exercice des dépenses ordinaires et normales qui n'aient pas été prévues au budget, il y est fait face au moyen des allocations inscrites à l'article des dépenses imprévues. Ces allocations qui doivent être autorisées par le Premier Ministre, sont ajoutées aux articles auxquels elles se rapportent par leur affectation, et cessent jusqu'à due concurrence de figurer à l'article spécial des dépenses imprévues.

Si les crédits ouverts sur un article du budget ordinaires ne suffisent pas pour les besoins qui se présentent, il est pourvu à l'insuffisance, soit par l'inscription d'un crédit au budget supplémentaire, soit au moyen de disponibilités dûment constatées sur un autre article du budget, soit par prélèvement sur l'article des dépenses imprévues, mais toujours en vertu de décisions spéciales du Premier Ministre; ces décisions autorisent, le cas échéant, l'annulation des crédits disponibles et l'attribution de crédits égaux à l'article insuffisamment doté.

Art. 9. — Sont obligatoires pour les Communes et peuvent être inscrites d'office au budget les dépenses suivantes :

1° Entretien de l'Hôtel-de-Ville ou, si la Commune n'en possède pas, prix de la location d'une maison ou d'une salle en tenant lieu.

2° Frais de bureau et d'impressions pour le service de la Commune, de conservation des archives communales, d'abonnement et de conservation du *Journal Officiel* (éditions arabes et françaises);

3° Frais des registres de l'état-civil ;

4° Traitement du personnel municipal ;

5° Clôture des cimetières, leur entretien, leur translation dans les cas déterminés par les règlements ;

6° Acquittement des dettes exigibles ;

7° Frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement ;

8° Frais de nettoiement et d'éclairage des rues ;

9° Ouverture, construction et entretien des rues mis à la charge de la ville par décision de l'administration supérieure ; alignement, nivellement et pavage des rues, aqueducs, canaux, égouts et fontaines, grosses et petites réparations et entretien des bâtiments affectés aux services communaux ;

10° Et, généralement, toutes les dépenses mises à la charge des Communes par une disposition légale.

Art. 10. — Les recettes sur ressources exceptionnelles et spéciales, qui font l'objet de la deuxième partie du budget comprennent :

1° Les prélèvements sur les disponibilités laissées par les exercices antérieurs qui ne peuvent être réalisés qu'avec l'autorisation préalable du Premier Ministre ;

2° Le produit des emprunts qui ne peuvent être contractés qu'avec l'assentiment du Gouvernement Tunisien ;

3° Les fonds de concours versés soit par l'Etat, soit par des établissements publics, des compagnies ou des particuliers, pour subvenir avec ceux de la Commune à des dépenses d'intérêt public ;

4° Et, en général, toutes les ressources extraordinaires ou spéciales affectées, soit par la loi ou des cahiers des charges, soit par l'intention des parties versantes, à une destination déterminée.

Aux recettes nouvelles de l'exercice en cours s'ajoutent les reliquats des recettes de même nature du précédent exercice qui n'ont pu recevoir l'emploi auquel elles sont affectées. Ces reliquats sont réimputés, avec la même affectation, au budget de l'exercice en cours par le budget supplémentaire, mais leur emploi peut avoir lieu dès l'ouverture de l'exercice auquel ils doivent être réimputés.

Art. 11. — Les dépenses qui font l'objet de la deuxième partie du budget comprennent en principe toutes les dépenses à l'acquittement desquelles il est pourvu au moyen des ressources exceptionnelles et spéciales réalisées à cet effet et énumérées à l'article précédent. Les crédits affectés à ces dépenses ne sont évalués qu'approximativement par l'arrêté de l'établissement des budgets primitifs et supplémentaires, mais ils sont ultérieurement abaissés ou élevés d'office au montant des ressources réalisées y compris les recettes reportées de l'exercice précédent.

Art. 12. — Les recettes affectées aux dépenses de l'exercice clos et périmé qui font l'objet de la troisième partie du budget comprennent :

1° Les recettes reportées de l'exercice précédent, suivant la procédure instituée par l'article ci-après pour faire face au paiement des créances comprises dans la liste des restes à payer arrêtés par le budget supplémentaire et non atteintes par la déchéance ou la prescription ;

2° Les prélèvements effectués sur les disponibilités laissées par les exercices antérieurs pour faire face à l'acquittement de créances ordinaires dûment constatées sur un exercice clos ou sur un exercice périmé, non atteintes par la déchéance et n'ayant pas fait partie des restes à payer arrêtés par le budget supplémentaire. Ces prélèvements ne peuvent être autorisés que par le Premier Ministre.

3° Les prélèvements effectués sur l'une des ressources exceptionnelles et spéciales de la deuxième partie du budget pour faire face à l'acquittement des créances imputables sur cette ressource, dûment constatées sur un exercice clos mais non compris dans les restes à payer arrêtés par le budget supplémentaire. Si la ressource comportant le prélèvement est épuisée, il y est suppléé par un prélèvement sur les disponibilités laissées par les exercices antérieurs effectué avec l'autorisation du Premier Ministre.

Art. 13. — Les dépenses d'exercices clos et périmés non atteintes par la dé-

chéance ou la prescription, qui font l'objet de la troisième partie du budget, sont effectuées sur les recettes qui leur sont affectées.

L'évaluation de ces dépenses n'est fixée qu'approximativement dans le budget primitif et supplémentaire. Cette évaluation est ultérieurement abaissée ou élevée d'office au montant des ressources réalisées en vertu de l'article 12 qui précède.

TITRE III

Recouvrement des revenus des Communes

Art. 14. — La perception des droits, produits et revenus applicables au budget, est autorisée annuellement par l'arrêté d'établissement du budget primitif.

Cette perception ne peut être effectuée que par des comptables régulièrement institués et en vertu d'un titre légalement établi.

Aucun encaissement ne peut être fait sans qu'il en soit délivré, tant pour le principal que pour les remises et accessoires, récépissé par le comptable, à peine pour celui-ci d'être poursuivi comme concussionnaire.

Lorsque les taxes sont divisées par douzième, chaque douzième est exigible le 1er du mois, pour le mois qui précède, à moins de dispositions contraires dans les décrets qui établissent ces taxes.

Art. 15. — Tout agent désigné pour la perception des revenus communaux est constitué comptable par le seul fait de la perception des dits revenus.

Art. 16. — La perception de toutes taxes directes ou indirectes, autres que celles autorisées par le budget des recettes ou des autorisations subséquentes, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit, est formellement interdite, à peine contre les autorités qui l'ordonneraient, contre les employés qui contrefectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition, pendant trois années, contre les receveurs, percepteurs ou individus qui auraient fait la perception.

Art. 17. — L'assiette, la liquidation, le mode de recouvrement et de poursuite et la prescription des divers impôts, revenus et produits sont réglementés par des décrets spéciaux qui régissent chacun d'eux.

Les receveurs municipaux ne peuvent recevoir que par l'entremise du Directeur des Finances, sauf l'exception prévue à l'article 18 ci-après, les titres de perception de quelque nature qu'ils soient, des produits et revenus dont la perception leur est confiée.

A cet effet, le Directeur des Finances reçoit lui-même directement du Premier Ministre, après qu'ils ont été rendus exécutoires ou approuvés, les expéditions des budgets et décisions portant modification à ces budgets, les rôles d'impositions, taxes, cotisations locales, etc., dont la mise en recouvrement est subordonnée à son visa, ainsi que les expéditions en forme de baux et tous autres contrats qui ne sont parfaits qu'après son approbation; le Premier Ministre donne avis aux Présidents des Municipalités, des Commissions municipales et des Commissions de voirie de l'envoi de ces documents à la Direction générale des Finances.

Les Présidents de Municipalités, de Commissions municipales et de Commis-

sions de voirie transmettent au Premier Ministre, qui les fait parvenir dans la forme ci-dessus tracée au Directeur des Finances, les expéditions en forme de jugements, déclarations, titres nouveaux et tous autres titres que la législation en vigueur leur confère le pouvoir d'établir sans autorisation ou visa préalable de l'administration supérieure.

Le Directeur des Finances transmet également au receveur les titres de perception des droits et revenus recouvrés pour le compte des Communes par les agents des services financiers.

La transmission au receveur des décisions d'annulation ou de réduction des titres de recette s'effectue également par l'intermédiaire exclusif du Directeur des Finances.

Art. 18. — A titre exceptionnel, quand il s'agit de recettes accidentelles et variables, c'est-à-dire de produits qui, par leur nature même, ne peuvent résulter d'un titre préexistant, les receveurs municipaux sont autorisés à procéder à l'encaissement sous la condition de se faire délivrer, comme titres de recettes, des états certifiés par le Président de la Municipalité, de la Commission municipale ou de la Commission de voirie, à charge d'en rendre compte au Directeur des Finances auquel le Président de la Municipalité, de la Commission municipale ou de la Commission de voirie transmet de son côté un double de ces états ou des relevés récapitulatifs.

Art. 19. — Tout agent de la Commune chargé de perception, tout fermier procédant sans rôle ou sans titre à un recouvrement, est poursuivi comme concussionnaire.

Art. 20. — Le recouvrement des produits et droits constatés est suivi, savoir :

En ce qui concerne les recettes ordinaires et normales, pendant le cours des quinze mois, à compter de l'ouverture de l'exercice. En conséquence, les agents chargés du recouvrement, qui ne l'ont pas effectué à la date du 31 mars, doivent en justifier l'impossibilité en se conformant aux prescriptions contenues, à cet égard, dans les décrets et instructions spéciales à la matière. Il est fait application, à l'exercice suivant, des restes à recouvrer à la date du 31 mars. A partir du 1er avril, ils sont portés en recette au compte de cet exercice.

En ce qui concerne les ressources exceptionnelles et spéciales et les recettes affectées aux dépenses des exercices clos et périmés pendant la première année seulement de l'exercice, les sommes restant à recouvrer au 31 décembre sont attribuées, à compter du 1er janvier, à l'exercice suivant.

TITRE IV

Paiement des dépenses des Communes

Section première. — Emploi des crédits

Art. 21. — Aucune dépense ne peut être faite ou engagée, ni être acquittée, si elle n'a pas été prévue au budget des dépenses, sauf l'application, s'il y a lieu, de l'article 8.

Aucune dépense susceptible d'avoir son effet sur plusieurs exercices et non prévue au budget ne peut être engagée sans l'autorisation du Premier Ministre.

Art. 22. — Les crédits ouverts pour les dépenses d'un exercice ne peuvent

être employés à l'acquittement des dépenses d'un autre exercice; sauf l'exception prévue pour les crédits reportés d'exercice en exercice en vue de l'acquittement des dépenses des exercices clos et périmés et des dépenses sur ressources exceptionnelles et spéciales.

Le principe de la spécialité des crédits par exercice s'applique aux diverses dépenses du budget d'après les règles établies, pour les dépenses de même nature, par le décret du 12 mai 1906 sur la comptabilité de l'Etat et des établissements publics annexes.

Art. 23. — Le Président de la Municipalité, de la Commision municipale ou de la Commission de voirie dispose seul et sous sa responsabilité des crédits ouverts par le budget, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer, soit à titre temporaire, soit à titre permanent, le soin de mandater certaines dépenses, au Vice-Président.

La délégation est faite par arrêté transcrit au registre de la Municipalité, de la Commission municipale ou de la Commission de voirie; elle subsiste, lorsqu'elle est permanente, tant qu'elle n'a pas été rapportée; elle est rapportée dans la même forme qu'elle a été donnée.

Les Vice-Présidents doivent toujours mentionner dans les actes qu'ils accomplissent en qualité de délégués la délégation en vertu de laquelle ils agissent.

Art. 24. — Les ordonnateurs ne peuvent accroître, par aucune ressource particulière, le montant des crédits ouverts au budget.

Lorsque les objets mobiliers ou immobiliers appartenant à la Commune ne peuvent être réemployés et sont susceptibles d'être vendus, la vente doit en être faite aux enchères publiques, à moins qu'il ne s'agisse d'objets de minime valeur ou d'objets dont la vente est régie par des règlements spéciaux, par le Receveur municipal, moyennant le paiement comptant du prix d'adjudication, augmenté d'un supplément de 5 % sur lequel sont acquittés les frais de publicité et autres nécessités par la vente. Le prix principal, augmenté, s'il y a lieu, de l'excédent de 5 % sur les frais, est porté en recette au budget de l'exercice courant.

Section II. — Liquidation des dépenses

Art. 25. — Aucune créance ne peut être définitivement liquidée à la charge du budget communal que par le Président ou le Vice-Président délégué dans les formes prévues à l'article 23.

Art. 26. — Les titres de chaque liquidation doivent offrir la preuve des droits acquis aux créanciers de la Commune et être rédigés dans la forme déterminée par les règlements.

Art. 27. — Les traitements et émoluments assimilés sont payables par mois et à termes échus, tous les mois étant indistinctement comptés pour trente jours. Le douzième de l'allocation annuelle se divise, en conséquence, par trentièmes; chaque trentième est indivisible. Eu égard à cette dernière considération, les traitements et émoluments assimilés sont acquittés les derniers jours du mois.

Les indemnités périodiques sont également payables par mois échu, à moins que des décisions spéciales n'en ordonnent le paiement par trimestre ou semestre échu.

En cas de décès d'un fonctionnaire communal ou en cas de cessation de fonc-

tions dans le cours d'un mois, il est produit un décompte établissant la somme due en raison du nombre de jours de service. Tous les jours sont comptés, y compris le jour du décès.

Art. 28. — Les marchés de travaux et fournitures à exécuter par entreprise sont passés avec publicité et concurrence, sauf les exceptions mentionnées ci-après. Ils sont, dans tous les cas, subordonnés à l'approbation, pour les travaux, du Directeur général des Travaux Publics, qui en avisera le Premier Ministre, et du Premier Ministre, dans les autres cas.

Les Conseils municipaux délibèrent, s'il doit être traité de gré à gré.

Il ne peut être traité de gré à gré que :

1° Pour les fournitures et travaux qui n'auraient été l'objet d'aucune offre aux adjudications ou à l'égard desquels il n'aurait été proposé que des prix inacceptables;

2° Pour les fournitures et travaux qui, dans les cas imprévus et d'une urgence absolue et dûment constatée, ne pourraient pas subir les délais de l'adjudication sans qu'il en résultât un préjudice réel pour la commune;

3° Pour les marchés de fournitures et travaux au-dessous de 12.000 francs.

Les adjudications publiques, relatives à des fournitures ou à des travaux qui ne pourraient, sans inconvénients, être livrés à la concurrence illimitée, peuvent être soumises, avec l'autorisation du Directeur général des Travaux Publics, pour les travaux, et du Premier Ministre dans les autres cas, à des restrictions qui n'admettent à concourir que des personnes préalablement reconnues capables par l'administration et produisant les titres justificatifs exigés par le cahier des charges.

Art. 29. — Les acquisitions, les aliénations, les échanges, les baux de biens à prendre ou à donner ne peuvent être réalisés par le Président de la Municipalité, de la Commission municipale ou de la Commission de voirie qu'en vertu d'une délibération du Conseil municipal, rendue exécutoire par le Gouvernement.

Art. 30. — Aucun marché, aucune convention pour travaux et fournitures ne doit stipuler d'acompte que pour un service fait. Les acomptes ne doivent, en aucun cas, excéder les cinq sixièmes des droits constatés par pièces régulières présentant les décomptes, en quantités et en deniers, du service fait, à moins que des règlements ou cahiers des charges spéciaux n'aient exceptionnellement déterminé une autre limite.

Art. 31. — Avant de procéder au visa pour paiement de mandats, le Receveur municipal doit s'assurer sous sa responsabilité : que la dépense porte sur un crédit disponible régulièrement ouvert, que toutes les pièces justificatives ont été produites à l'appui de la dépense.

Art. 32. — Aucune stipulation d'intérêt ou de commission de banque ne peut être consentie par l'ordonnateur au profit d'entrepreneurs, fournisseurs ou régisseurs, à raison d'emprunts temporaires ou d'avances de fonds pour l'exécution et le paiement des services.

Toutefois, cette disposition n'exclut pas des allocations de frais et indemnités qui ne peuvent être prévus dans le devis et ne sont pas susceptibles d'être supportés par les entrepreneurs ou autres créanciers de la Commune.

Section III. — Mandatement des dépenses du budget

Art. 33. — Les dépenses sont mandatées par le Président de la Municipalité, de la Commission municipale ou de la Commission de voirie ou le Vice-Président délégué à cet effet.

Le mandat de paiement est daté et porte un numéro d'ordre d'une série unique et ininterrompue par exercice. Il désigne par son nom et, le cas échéant, par ses prénoms et surnoms, le titulaire de la créance.

Art. 34. — Tout mandat émis par l'ordonnateur sur la caisse du Receveur municipal doit, pour être admis par ce comptable :

1° Porter sur des crédits régulièrement ouverts ;

2° Enoncer l'exerciee et la partie, la section et l'article sur lequel il est imputable ;

3° Etre appuyé des pièces qui constatent que son effet est d'acquitter en tout ou en partie, une dette de la Commune régulièrement justifiée.

Art. 35. — Aucun paiement ne peut être effectué qu'au véritable créancier justifiant de ses droits et pour l'acquittement d'un service fait.

Art. 36. — Tous les mandats émis sur la caisse du Receveur municipal lui sont communiqués avec les pièces justificatives par l'ordonnateur qui en conserve le duplicata pour l'établissement de la comptabilité prévue par l'art. 57.

Le Receveur municipal conserve les pièces dans un délai maximum de 48 heures s'il s'agit de dépenses de personnel, de 8 jours s'il s'agit de dépenses de matériel, renvoie les mandats revêtus de son visa à l'ordonnateur chargé d'en assurer la remise aux ayants-droit, et y joint le bordereau d'émission sur lequel il mentionne cette remise et le nombre de mandats visés par lui.

Art. 37. — En cas de perte d'un mandat, il en est délivré un duplicata sur la déclaration motivée de la partie intéressée et d'après l'attestation du Receveur municipal chargé du paiement portant que le mandat n'a pas été acquitté par lui.

Des copies certifiées de la déclaration de perte et de l'attestation de non-paiement sont remises par le Receveur municipal à l'ordonnateur qui les garde pour sa justification. Les originaux établis sur papier non timbré sont joints au duplicata.

Art. 38. — Les pièces jutificatives des dépenses sont celles déterminées à l'art. 42 du décret du 12 mai 1906 sur la comptabilité de l'Etat et des établissements publics annexes.

Art. 39. — L'ordonnateur est chargé, sous sa responsabilité, de la remise aux ayants-droit des mandats de paiement qu'il délivre sur les crédits budgétaires, ainsi qu'il est dit à l'art. 36. Il ne doit opérer cette remise qu'après avoir reconnu l'identité de l'ayant-droit ou la régularité des pouvoirs de son représentant.

Section IV. — Paiement des dépenses du budget

Art. 40. — Les mandats délivrés dans les conditions prévues aux sections II et III qui précèdent ne peuvent être acquittés qu'après avoir été visés pour paiement par le Receveur municipal.

Art. 41. — Le visa pour paiement d'un mandat ne peut être suspendu par le

Receveur municipal que lorsque le mandat excède la limite du crédit sur lequel il doit être imputé, ou qu'il y a omission ou irrégularité matérielle dans les pièces justificatives qui sont produites.

Il y a irrégularité matérielle toutes les fois que les indications de nom, de service ou de sommes portées dans le mandat ne sont pas d'accord avec celles qui résultent des pièces justificatives y annexées, ou lorsque ces pièces ne sont pas conformes aux instructions.

En cas de refus de visa pour paiement, le Receveur municipal est tenu d'adresser immédiatement à l'ordonnateur la déclaration écrite et motivée de son refus,

Si, malgré cette déclaration, l'ordonnateur requiert, par écrit et sous sa responsabilité, qu'il soit passé outre et si d'ailleurs, le refus du Receveur municipal n'est motivé que par l'omission ou l'irrégularité matérielle des pièces, ce comptable procède au visa pour paiement sans autre délai et il annexe au mandat, l'original de l'acte de réquisition qu'il a reçu. Il est tenu d'en rendre compte immédiatement au Receveur des Finances. L'incident est signalé à la diligence du Directeur des Finances ou de l'ordonnateur au Premier Ministre, avec exposé des circonstances ayant motivé la réquisition.

S'il se produisait des réquisitions qui eussent pour effet, soit de faire acquitter une dépense sans qu'il y ait disponibilité de crédit ou justification du service fait, soit de faire effectuer un paiement suspendu pour des motifs touchant à la validité de la quittance, le Receveur municipal ne serait pas tenu d'y obtempérer et devrait en référer au Directeur des Finances qui en rendrait compte au Premier Ministre.

Art. 42. — Le Receveur municipal doit exiger que le véritable ayant-droit date et signe en sa présence, son acquit sur le mandat de paiement. La quittance ne doit contenir ni restriction ni réserve.

Si la partie prenante a signé d'avance le mandat et ne se présente pas en personne à la recette, elle doit accréditer ou faire accréditer par l'ordonnateur auprès de cette recette le porteur qui appuie aussi de sa signature, en sa dite qualité, l'acquit du titulaire.

Lorsque la quittance est produite séparément, comme il arrive si elle doit être extraite d'un registre à souche ou à talon, ou si elle se trouve au bas des factures, mémoires ou contrats, le mandat n'en doit pas moins être quittancé pour ordre, la décharge de la caisse municipale ne pouvant être séparée du mandatement qui a ouvert le droit.

Si la partie prenante a constitué un mandataire, si elle a cédé ou délégué ses droits, ou si elle est décédée, le paiement ne peut être effectué qu'aux ayants-droit désignés par le Receveur municipal, sous sa responsabilité, au vu des procurations, actes d'hérédité ou actes de procédure qu'il lui appartient de se faire fournir d'après les règles admises par la législation tunisienne ou celle du pays où ils ont été dressés et qu'il est autorisé à conserver dans ses archives. Si la somme à payer à des héritiers ne dépasse pas 150 francs, le paiement peut avoir lieu sur la production d'un simple certificat énonçant les ayants-droit sans autres justifications ; ce certificat est délivré sans frais par le Contrôle civil, le Président de la Municipalité, de la Commission municipale, ou de la Commission de voirie, les notaires, les cadis ou les rabbins.

Le paiement peut être effectué à un seul bénéficiaire s'il consent à se porter fort pour ses cohéritiers.

Art. 43. — Si la partie prenante est illettrée, la déclaration est faite au Receveur municipal qui la transcrit sur le mandat et la fait signer par deux témoins présents au paiement pour toutes les sommes qui n'excèdent pas 150 fr.

Il doit être exigé une quittance notariée ou une quittance administrative pour les paiements au-dessus de 150 francs, excepté pour les allocations de secours à l'égard desquels la preuve testimoniale est admise sans limitation de somme. Les notaires indigènes appelés à instrumenter sont dispensés d'écrire la quittance sur leurs registres. La quittance administrative est donnée sans frais par les Contrôleurs civils, Présidents de municipalités, de Commissions municipales ou Commissions de voirie.

Si l'impossibilité de fournir une quittance notariée ou une quittance administrative est établie, le paiement a lieu en présence de deux témoins notoirement connus, qui signent avec le comptable la déclaration faite par la partie.

Art. 44. — La signature des indigènes peut être indifféremment écrite en caractères français ou arabes (décret du 27 janvier 1883) et n'a pas besoin d'autre certification que celle résultant de son acceptation par l'ordonnateur, s'il s'agit de mémoires, factures ou marchés, et par le comptable, s'il s'agit de paiement.

Art. 45. — Toutes saisies-arrêts ou oppositions sur des sommes dues par le budget communal, toutes significations de cessions ou de transports des dites sommes et toutes autres ayant pour objet d'en arrêter le paiement ne peuvent être faites qu'entre les mains du Receveur municipal.

Sont considérées comme nulles et non avenues toutes oppositions ou significations faites à toutes autres personnes.

Art. 46. — En cas de refus de paiement pour oppositions, saisies-arrêts, cessions, délégations ou transports, le Receveur municipal, lorsqu'il en est requis par la partie saisie, est tenu de lui remettre un extrait ou un état, établi sur timbre, des dites oppositions ou significations.

La portion des appointements, traitements et, en général, toutes sommes arrêtées par des saisies-arrêts, oppositions, cessions, délégations ou transports entre les mains du Receveur municipal, n'est prise en dépôt par ce comptable qu'au moment où le mandat est présenté au paiement.

Ce dépôt libère définitivement la Commune, de même que si le paiement avait été directement fait entre les mains des ayants-droit.

Section v. — Réintégration des crédits appartenant au budget

Art. 47. — Lorsqu'il y a lieu de rétablir au crédit d'un des articles du budget le montant des sommes remboursées, soit par divers services, soit par les particuliers, pendant la durée d'un exercice sur les paiements effectués, le Président de la Municipalité, de la Commission municipale ou de la Commission de voirie en dresse un état détaillé qu'il remet au Premier Ministre.

Cet état est appuyé des récépissés constatant le remboursement ; il est établi par exercice, par partie, par section et par article et indique la date et le numéro des mandats sur lesquels portent les annulations.

Art. 48. — Lorsqu'une dépense concernant un exercice en cours a reçu une imputation qui ne peut être régulièrement maintenue, il est remis au Receveur municipal, par l'ordonnateur, un certificat de réimputation au moyen duquel

le comptable augmente la dépense d'un article et atténue d'une somme égale celle d'un autre article. Ce certificat est réuni aux pièces justificatives du compte de gestion du Receveur municipal.

Lorsqu'une dépense régulièrement imputée par l'ordonnateur a été mal classée dans les écritures du Receveur municipal, celui-ci établit un certificat de faux classement dont il fait emploi de la manière qui vient d'être indiquée pour le certificat de réimputation.

Art. 49. — Au vu des pièces justificatives mentionnées aux deux articles précédents, le Receveur municipal constate dans sa comptabilité les diminutions de recettes et les augmentations de dépenses. Il en donne immédiatement avis au Directeur des Finances.

Au moyen de ces opérations, les crédits sur lesquels les dépenses annulées avaient été originairement imputées, redeviennent disponibles.

Les opérations spécifiées au présent article et aux articles précédents s'effectuent tant sur la gestion expirée que sur la gestion courante.

Section VI. — Clôture des paiements

Art. 50. — Faute par les créanciers des Communes de réclamer le paiement de leurs créances avant le dernier jour du mois de mars de la seconde année, les mandats délivrés à leur profit sont annulés, sans préjudice de leurs droits et sauf réordonnancement, jusqu'au terme de déchéance qui est le même pour les dépenses communales que celui fixé pour les dépenses de l'Etat.

Les intérêts et capitaux des dettes des Communes se prescrivent dans les mêmes délais que ceux établis par la législation en vigueur pour les intérêts et capitaux des dettes de l'Etat tunisien.

Art. 51. — Les paiements à effectuer pour solder les dépenses des exercices clos sont mandatés sur la troisième partie du budget de l'exercice courant, dotée à cet effet suivant les prévisions de l'article 12 ci-dessus.

Art. 52. — Les ordonnateurs sont tenus de renfermer les mandats à délivrer sur la troisième partie de l'exercice courant, par rappel des exercices clos, dans les limites des crédits annulés et reportés à l'exercice courant par l'arrêté de règlement en vue de l'acquittemont des dépenses restant à payer à la clôture de l'exercice.

Le mandat doit indiquer le numéro sous lequel la créance figure nominativement sur la liste des restes à payer de l'exercice.

Si des créances dûment constatées sur un exercice clos n'ont pas fait partie des restes à payer arrêtés par le compte de cet exercice, elles ne peuvent être payées sur la troisième partie du budget que sous réserve de l'attribution à cette partie des ressources nécessaires à cet effet, conformément à l'article 12 ci-dessus.

Les mandats pour dépenses d'exercice clos ne sont valables que jusqu'à la fin de l'année pendant laquelle ils ont été émis.

TITRE V

Règlement du budget

Art. 53. — Le compte, établi et certifié par le Receveur municipal à la clôture de l'exercice, est transmis au Directeur des Finances qui exerce, à l'égard des comptables municipaux, le contrôle dévolu à la Cour des Comptes française sur les comptables de l'Etat par l'article 108 du décret du 12 mai 1906 sur la comptabilité de l'Etat et des établissements publics annexes et, à cet effet, vérifie les indications des dits comptes et des pièces qu'il appuie, s'assure notamment que le comptable a bien effectué matériellement les opérations de dépenses nécessitées par la reprise, au titre de l'exercice suivant, de l'excédent net disponible à la clôture de l'exercice; et des sommes reportées pour la continuation des services sur ressources exceptionnelles et spéciales et le paiement des dépenses des exercices clos et périmés, et prescrit, s'il y a lieu, toutes régularisations nécessaires.

Le compte du Receveur dûment vérifié par le Directeur des Finances est présenté, dans la session de mai, avec le compte d'administration du Président, au Conseil municipal qui, après examen, propose le règlement provisoire du budget de l'exercice expiré en même temps qu'il établit le projet du budget supplémentaire de l'exercice en cours.

Les propositions du Conseil municipal sont soumises à l'examen du Premier Ministre, et le règlement provisoire du budget résulte de l'arrêté de l'établissement du budget supplémentaire.

Art. 54. — Le compte d'exercice reproduit les divisions en partie, en section et article du budget.

Il fait ressortir :

1° Dans un premier tableau :

a) Le montant des droits constatés;

b) Le montant des dégrèvements opérés sur les constatations;

c) Les recouvrements effectués;

d) Les restes à recouvrer;

2° Dans un second tableau :

a) Les crédits résultant, soit des budgets primitifs et supplémentaires, soit des autorisations spéciales;

b) Les droits constatés au profit des créanciers de la Commune;

c) Les paiements effectués;

d) La comparaison des droits constatés au profit des créanciers de la Commune, d'une part avec les paiements effectués, d'autre part avec les crédits;

e) Les crédits restant à employer et la destination donnée à ces crédits.

Art. 55. — Les crédits ou portions de crédit qui n'ont pas été employés à la clôture de l'exercice, à des paiements effectifs, sont annulés d'office par le fait de l'établissement et de la vérification du compte, sauf report à l'exercice suivant, où ils conservent leur affectation primitive :

1° Des sommes nécessaires à l'acquittement des dépenses de l'exercice clôturé et des exercices clos précédents, nominativement liquidées et arrêtées et non encore atteintes par la déchéance ou la prescription;

2° Des fonds restés disponibles, en fin de l'exercice, sur les ressources exceptionnelles ou spéciales affectées à des objets déterminés.

Le report de ces diverses sommes à l'exercice suivant est autorisé par le budget supplémentaire.

Toutefois, l'emploi par l'ordonnateur des sommes grevées d'affectation spéciale peut avoir lieu dès l'ouverture de l'exercice.

Art. 56. — L'arrêté de règlement définitif est pris par le Premier Ministre sur la proposition du Directeur des Finances, faite au vu du procès-verbal des vérifications de régie établi par les inspecteurs de son service.

TITRE VI

Comptabilité du budget communal

Section première. — Comptabilité des ordonnateurs

Art. 57. — Une comptabilité établie dans chaque Municipalité, Commission municipale ou Commission de voirie, en vue de l'établissement du compte d'administration, décrit toutes les opérations relatives à la constatation des droits des créanciers de la Commune et à la liquidation, au mandatement et au paiement des dépenses du budget.

A cet effet, il est tenu par le Président :

1° Un premier registre sur lequel sont décrites, au fur et à mesure qu'elles se produisent, toutes les opérations concernant la fixation et la délégation des crédits et le mandatement des dépenses;

2° Un second registre sur lequel sont reportées, par ordre de matière et suivant les divisions du budget par partie, section et article, toutes les opérations détaillées sur le registre prévu à l'alinéa précédent, de manière à présenter constamment la comparaison entre les crédits et les mandats émis;

3° Un sommier des mandats délivrés;

4° Des livres auxiliaires dont le nombre et la forme sont déterminés suivant la nature et l'importance des divers services communaux.

Ces divers registres sont arrêtés au terme fixé pour la clôture de l'exercice.

Art. 58. — Les résultats de la comptabilité des Présidents sont contrôlés par le Premier Ministre avec ceux des comptes des Receveurs municipaux.

Section II. — Comptabilité des comptables

Art. 59. — Les Receveurs des Communes sont, en ce qui concerne l'exactitude des constatations et des recouvrements, celle des paiements, la tenue des écritures, l'intégrité des caisses, le mode de reddition et d'apurement des comptes, placés sous la direction et le contrôle permanent du Directeur des Finances et soumis à la vérification de ses inspecteurs.

En conséquence, le Premier Ministre donne avis au Directeur des Finances de toutes les mutations (nominations, révocations, déplacements, démissions, congés, décès, etc.), survenues dans le personnel des Receveurs municipaux.

Indépendamment de tous les renseignements signalétiques nécessaires, la

lettre d'avis indique, lorsqu'il s'agit du nouveau titulaire, le chiffre auquel est fixé son cautionnement.

Le Directeur des Finances s'assure du versement de ce cautionnement.

Art. 60. — Tous les Receveurs municipaux fournissent chaque mois, à la Direction générale des Finances, un bordereau de leurs opérations de recettes et de dépenses budgétaires et hors budget consommées pendant le mois précédent sur l'exercice en cours, aussi bien que pour l'exercice ancien tant qu'il n'est pas clôturé :

En fin d'année, un compte de gestion ;

En fin d'exercice, un compte d'exercice.

Ces documents sont fournis dans les délais prévus par les instructions et en deux originaux. Le Directeur des Finances remet, après vérification, l'un de ces originaux au Premier Ministre pour la surveillance administrative des Municipalités.

Art. 61. — Le bordereau mensuel est appuyé d'un inventaire également établi en deux originaux, des pièces justificatives des dépenses payées pendant le mois et de ces pièces elles-mêmes qui sont décrites, par article, dans un bordereau détaillé et renfermées dans une chemise spéciale.

Art. 62. — Le compte de gestion présente :

1° La situation du comptable au 1er janvier de l'année;

2° Le rappel des opérations complémentaires effectuées au titre de l'exercice précédent pendant l'année pour laquelle le compte est rendu;

3° Le développement des autres opérations de toute nature en recette et en dépense effectuées, pendant la même année, avec distinction des opérations budgétaires et des opérations hors budget;

4° La situation du comptable à la fin de l'année.

Ce compte est appuyé :

a) D'un état des recettes des services hors budget restant à employer en dépenses au 31 décembre;

b) D'un état des avances restant à recouvrer ou à régulariser à la même date.

Art. 63. — Le compte d'exercice établi dans la forme indiquée à l'article 54 ci-dessus doit être accompagné :

1° Des pièces justificatives classées dans un état récapitulatif dressé dans l'ordre du budget, des droits et produits admis en non-valeur du 1er janvier de la même année au dernier jour de la période complémentaire de l'exercice;

2° D'états nominatifs, dressés par chaque nature de produits, des articles des droits et produits restant à recouvrer au dernier jour de la période complémentaire;

3° D'un état des créances restant à payer à la clôture de l'exercice, tant sur cet exercice que sur les exercices précédents, en distinguant celles atteintes par la déchéance de celles dont le paiement peut encore être réclamé par les créanciers;

4° D'un état comprenant l'énumération complète mais sommaire :

a) Des immeubles;

b) Des rentes d'enzel ou perpétuelles ;

c) Des valeurs mobilières appartenant à la commune le 31 décembre de l'année précédente.

Art. 64. — Les écritures et les livres des Receveurs Municipaux sont arrêtés chaque année, le 31 décembre, par le Président de la Municipalité, de la Commission municipale ou de la Commission de voirie, assisté d'un conseiller municipal, qui constate l'existence des valeurs matérielles formant le solde en caisse à cette date et dresse procès-verbal de ses constatations.

Section III. — Centralisation de la comptabilité des Communes

Art. 65. — Les bordereaux mensuels, les comptes annuels de gestion et d'exercice et les pièces justificatives y annexées sont, après vérification, déposées dans les archives de la Direction générale des Finances.

TITRE VII

Attributions des Receveurs municipaux

Art. 66. — Les recettes et les dépenses communales s'effectuent par un comptable chargé seul et sous sa responsabilité de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la Commune et toutes sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter toutes les dépenses mandatées par le Président de la Municipalité, de la Commission municipale ou de la Commission de voirie, jusqu'à concurrence des crédits ouverts au budget.

Toute personne autre que le Receveur municipal qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la Commune, sera, par ce seul fait, constituée comptable et pourra, en outre, être poursuivie en vertu des lois comme s'étant immiscée, sans titre, dans des fonctions publiques.

Le Président de la Municipalité, de la Commission municipale ou de la Commission de voirie peut, néanmoins, en vertu d'arrêtés régulièrement approuvés par le Premier Ministre, charger des agents spéciaux, expressément agréés par l'administration supérieure, de percevoir certains produits municipaux : droits d'abatage, droits de fourrière, droits de voirie, droits de stationnement dans les rues et marchés, produits de la délivrance des actes de l'état-civil, droits d'inhumation, droits sanitaires. Les collecteurs ainsi désignés sont placés sous la surveillance immédiate du Président qui vérifie leurs écritures et arrête au moins tous les dix jours le montant de leurs perceptions. Le montant de chaque arrêté doit être versé séance-tenante au vu d'un titre de perception émis à la forme prévue à l'art. 19 au Receveur municipal qui en prend charge et en donne quittance.

Art. 67. — Les Receveurs municipaux ne peuvent faire des deniers de leur caisse, même à charge de recouvrement ou de régularisation, aucune avance si elle n'a été autorisée par le Premier Ministre.

Ils sont dispensés de rapporter la justification de leurs dépenses à titre d'avance, mais ils doivent, le 31 décembre, établir sous leur responsabilité les causes qui ont empêché de recouvrer ou de régulariser les avances subsistant encore à cette date.

Art. 68. — Les écritures des Receveurs municipaux nécessitent l'emploi des livres ci-après :

1° Un registre à souche pour l'enregistrement de toutes les recettes et pour la délivrance des quittances aux parties versantes ;

2° Des livres de détail dans lesquels les dépenses et les recettes sont classées par nature ;

3° Un journal général présentant toutes les opérations décrites sur les livres de détail et la situation journalière de la caisse.

Art. 69. — Sauf les exceptions et sous réserve des délais accordés par le Premier Ministre, aucun titulaire d'un emploi de Receveur municipal ne peut être installé, ni entrer en service, qu'après avoir justifié, dans la forme et devant l'autorité compétente, d'une expédition de l'acte de sa prestation de serment et du récépissé de versement de cautionnement fixé comme il est dit à l'art. 59.

En cas de cessation de fonctions, le remboursement de cautionnement n'est effectué qu'autant que l'arrêté de règlement définitif de l'exercice a été pris par le Premier Ministre.

Art. 70. — Chaque comptable ne doit avoir qu'une seule caisse dans laquelle sont réunis tous les fonds appartenant aux divers services dont il est chargé. Il serait déclaré en déficit des fonds qui n'existeraient pas dans cette caisse unique. En cas de vol ou de perte des fonds résultant de force majeure, il est statué sur la demande en décharge du comptable par une décision du Premier Ministre sur le rapport du Directeur des Finances.

Art. 71. — Les sommes, y compris les fonds d'emprunts, dont les Communes n'ont pas l'emploi immédiat, peuvent être, sur décision concertée entre le Premier Ministre et le Directeur des Finances, versées à un compte courant sans intérêt pour les recettes municipales de la circonscription de Tunis à la Recette générale des Finances, pour les autres, à la caisse du Receveur des Contributions diverses de la circonscription.

Art. 72. — Les débets relevés à la charge des Receveurs municipaux sont arrêtés par le Directeur des Finances.

L'arrêté de débet dispose s'il doit être exigé des intérêts au profit de la Commune et à partir de quelle date. Les intérêts ne peuvent être inférieurs à 5 0/0 l'an.

Le recouvrement des débets, au profit des Communes, est poursuivi dans les formes tracées par le décret du 25 décembre 1900.

Art. 73. — La gestion embrasse l'ensemble des actes d'un comptable, soit pendant l'année, soit pendant la durée de ses fonctions ; elle comprend en même temps que les opérations qui se règlent par l'exercice, celles qui s'effectuent par des services spéciaux.

Art. 74. — Chaque comptable n'est responsable que de sa gestion personnelle, mais il présente les résultats de la gestion de ses prédécesseurs en même temps que ceux de sa gestion propre en indiquant les diverses gestions successives et en rapportant les comptes de clerc à maître rendus en cas de mutation par le comptable sortant au comptable entrant.

Ces derniers comptes doivent présenter :

1° La situation des comptables au commencement de leur gestion, pendant l'année courante ;

2° Les recettes et les dépenses de toute nature effectuées dans le cours de cette gestion ;

3° La situation des comptables à la fin de la gestion avec l'indication des valeurs en caisse et en porte-feuille composant leur reliquat.

Ils sont appuyés de l'état des recettes des services hors budget restant à employer en dépense au jour de la remise du service et de celui des avances restant à recouvrer ou à régulariser à la même date.

Art. 75. — Tout comptable chargé de la perception des droits et revenus communaux est tenu :

1° D'enregistrer les faits de sa gestion sur les livres déterminées à l'art. 68 ci-dessus ;

2° De procéder :

a) à l'enregistrement au rôle, état de produits ou tout autre titre légal quelle que soit sa dénomination ou sa forme, de la somme reçue et de la date du recouvrement ;

b) à son inscription en chiffres sur son registre à souche ;

3° De se libérer dans les formes prescrites par les règlements.

Art. 76. — Les comptables municipaux sont responsables du recouvrement des droits liquidés sur les redevables et dont la perception leur est confiée.

Ils sont chargés dans leurs écritures et dans leurs comptes annuels de la totalité des rôles ou des états de produits qui constatent le montant de ces droits, et ils doivent justifier de leur entière réalisation ou de leur admission en non valeur dans les délais déterminés dans les règlements.

Art. 77. — Pour tous les produits, les Receveurs municipaux établissent au dernier jour du mois de mars de la deuxième année de l'exercice et produisent au Directeur des Finances, à l'appui du compte établi à cette date :

1° Un bordereau des créances admises en non-valeur ; ce bordereau est appuyé des décisions motivées d'admission en non-valeur et des pièces justificatives visées à l'art. 78 ci-après ;

2° Un état nominatif des états non recouvrés.

Le montant des non-valeurs et des restes à recouvrer, ajouté à celui des recouvrements de l'exercice accusé par le compte, doit être égal au chiffre des droits constatés du dit exercice ;

Art. 78. — Le Receveur municipal dresse l'état des cotes qu'il y a lieu d'admettre en non-valeur.

Cet état est appuyé des justifications telles que certificat d'indigence, de disparition des contribuables, constatant suffisamment que les cotes deviennent irrécouvrables.

L'état est soumis au Conseil municipal qui fait connaître celles de ces cotes qu'il y a lieu d'admettre en non-valeur. Il est enjoint au Receveur de poursuivre le recouvrement des autres.

La délibération prise à cet égard est soumise à l'exécutoire du Premier Ministre.

Art. 79. — Le contrôle du Directeur des Finances s'exerce sur les Receveurs municipaux, soit par l'intermédiaire des inspecteurs de son service, soit de tous autres agents porteurs d'un ordre de service à cet effet.

Les inspecteurs procèdent à ce contrôle par le visa des registres, la vérification des caisses, l'appel des valeurs, des pièces justificatives et des divers éléments de la comptabilité et par tous les autres moyens indiqués par les instructions.

Ils dressent de leurs opérations un procès-verbal de vérification de règle destiné à établir la concordance des indications des écritures intérieures des comptables avec celles des comptes produits au Directeur des Finances.

Le Directeur des Finances peut, en outre, soit sur la demande du Premier Ministre, soit même d'office, faire procéder par les mêmes agents à la vérification des écritures et de la caisse des collecteurs spéciaux instituée dans les conditions prévues par l'art. 66, dernier alinéa. Les résultats de ces vérifications sont notifiées par ses soins au Receveur municipal chargé de poursuivre le redressement des erreurs constatées, le tout sans préjudice de l'application des peines disciplinaires dont les collecteurs intéressés pourraient être passibles.

Art. 80. — Le Directeur des Finances prescrit aux Receveurs municipaux, au vu des comptabilités mensuels et des comptes annuels, toutes régularisations nécessaires. Ses décisions sont exécutoires par provision, nonobstant contredit ou opposition, et sauf restitution ultérieure au comptable sans intérêt, pourvu qu'il en ait fait la demande dans les deux mois, de la notification de la décision, du montant des sommes qu'il aura acquittées, à titre de forcements de recettes ou de rejets de dépenses reconnus indûment prescrits.

TITRE VIII

Dispositions générales

Art. 81. — Les prescriptions de la législation antérieure non contraires au présent décret sont expressément maintenues.

Art. 82. — Notre Premier Ministre et notre Directeur des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui entrera en vigueur le 1er janvier 1908.

SECTION II

Commentaire des parties principales du décret du 23 novembre 1907

§ 1° De l'Exercice

Gestion et exercice sont deux termes fréquemment employés dans le langage de la comptabilité publique. Il importe donc d'en préciser le sens.

Il y a plusieurs façons de tenir des comptes, on peut les établir par gestion ou par exercice.

Qu'entend-on par compte de gestion. Nous ne pouvons mieux faire que de citer les explications si simples et si claires que donne M. Allix dans son remarquable ouvrage de législation financière : « Nous connaissons tous un compte qui se caractérise sinon par une sincérité scrupuleuse, du moins par une très grande simplicité, le compte de la cuisinière. La cuisinière inscrit au jour le jour sur son livre en recettes l'argent qui lui a été remis et en dépenses les achats qu'elle a faits. La cuisinière fait ainsi, comme M. Jourdain faisait de la prose, un compte de gestion, sans le savoir. Sa gestion annuelle embrasse tous les actes d'encaissement et tous les déboursés qu'elle a effectués dans l'année.

.....

« Un tel compte a de grands mérites : 1° il est très simple et on peut en dégager instantanément les résultats ; pour l'arrêter, il suffit d'additionner la colonne des dépenses d'une part ; celle des recettes de l'autre et de rapprocher les deux sommes ; 2° il nous renseigne d'une façon lumineuse sur l'état de notre caisse ; nous savons ce qu'elle a payé, ce qu'elle a reçu, ce qui lui reste, si elle a plus payé que reçu ou inversement ; le compte de gestion est essentiellement un compte de caisse..... » (1).

Tous les comptables tiennent leurs comptes par gestion. Voici d'ailleurs la définition de la gestion donnée à l'article 3 du décret français du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique : « La gestion embrasse l'ensemble des actes d'un comptable soit pendant l'année, soit pendant la durée de ses fonctions. »

Le compte de gestion est simple. C'est certes une grande qualité, mais celle-ci entraîne un défaut inhérent. Il est insuffisant. Le compte de gestion fournit les renseignements les plus précis sur l'état de la caisse, mais il n'indique pas la situation des finances. On peut avoir à la fin d'année une encaisse dérisoire et cependant en réalité avoir amélioré ses finances d'une façon considérable : supposons une vente conclue dans le cours du dernier trimestre, génératrice d'un gros bénéfice, mais dont le montant ne sera payé que l'année suivante.

La seule manière de remédier à ces inconvénients est de tenir également les comptes par exercice. Le compte par exercice a pour but de faire connaître le véritable état des finances.

On définit couramment l'exercice, la période d'exécution d'un budget. Il comprend l'ensemble des charges et des droits d'une année. Tout acte entraînant soit une charge, c'est-à-dire une dépense, ou créant un droit, c'est-à-dire une recette, appartient à l'exercice

(1) Allix : « Sciences des Finances et Législation financière française », 2e édition, 1909, p. 34.

de l'année où il a pris naissance, quand bien même la recette ou la dépense auxquelles il donne lieu ne se produiront que plus tard. En d'autres termes, toute dépense provenant d'une charge et toute recette provenant d'un droit devront figurer à l'exercice de l'année financière où a pris naissance l'acte générateur du droit ou de la charge. Tel est le principe que l'on résume en disant que la durée de l'exercice est théoriquement illimitée.

L'application rigoureuse de ce principe entraînerait des inconvénients très grands. Aussi dans la pratique on a dû admettre la nécessité de limiter la durée de l'exercice à l'expiration de laquelle les créances et dettes qui n'ont pas été encaissées et payées sont reportées à l'exercice suivant. A la clôture de l'exercice on connaît donc ce qui est résulté des charges et des droits de l'année où ceux-ci ont pris naissance.

Quelle est la durée de l'exercice ? La durée de l'exercice comprend, outre l'année même à laquelle le budget s'applique, un délai complémentaire accordé pour achever le recouvrement des produits ainsi que la liquidation et le paiement des dépenses qui ne peuvent être terminés avant la fin de ladite année. L'article 2 dont le texte est plus haut énumère les délais complémentaires.

§ 2. — De l'établissement du budget

D'une manière générale, on appelle budget l'acte par lequel sont prévues et autorisées des recettes et des dépenses pour une période déterminée.

Cette définition contient les deux caractères essentiels d'un budget. C'est un état de prévision et un acte d'autorisation.

Il contient l'énumération des recettes et des dépenses probables qui se produiront dans le cours d'une année. C'est, en outre, un acte d'autorisation en ce sens que la personne morale à laquelle est affecté le budget est autorisée à recevoir et à dépenser conformément aux indications budgétaires.

C'est au Président de la Commune qu'il appartient de dresser le projet du budget qui doit être soumis à l'approbation du Conseil Municipal [1]. S'il néglige d'accomplir cet acte, l'administration tutrice des intérêts locaux serait en droit d'établir ledit projet et de le soumettre directement à l'assemblée communale.

(1) L'article 56 du décret du 1er avril 1885, dont voici le texte, contenait ces dispositions qui ont été reprises par le décret du 23 novembre 1907 : « Le Président est chargé sous la surveillance de l'autorité supérieure :

« De la gestion des revenus ainsi que de la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité municipale ;

« De la proposition du budget et de l'ordonnancement des dépenses ».

Le Directeur des Finances et le Directeur des Travaux publics sont consultés sur la valeur du projet du budget. L'Administration des Finances examine surtout les évaluations des recettes. Les renseignements précis qu'elle possède sur la nature et la valeur des produits perçus dans les diverses régions, les indications détaillées que lui permet de recueillir son contrôle permanent des finances communales la mettent à même de fournir à l'Administration centrale une appréciation sûre des évaluations budgétaires communales.

Les Travaux publics sont tout désignés pour vérifier les propositions de dépenses concernant les travaux des villes dont la direction est confiée le plus souvent, ainsi que nous l'avons dit plus haut, aux agents locaux de l'Etat.

Muni des rapports de ces deux services, le Premier Ministre statue souverainement et rejette ou réduit les dépenses proposées sans toutefois pouvoir en introduire de nouvelles qu'autant qu'elles sont obligatoires.

Bien que les dépenses facultatives proposées par le Conseil Municipal soient balancées par des recettes ordinaires, c'est-à-dire ne provenant pas d'emprunts, de subventions ou autres ressources exceptionnelles, l'autorité supérieure peut donc les réduire ou les rejeter. Ici la législation tunisienne s'écarte des textes métropolitains qui refusent, en ce cas, à l'autorité chargée d'approuver le budget communal le droit de modification. En effet, l'article 145 de la loi du 5 avril 1884 édicte : « Lorsqu'il (le budget de chaque Commune) pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires, les allocations portées au dit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent être modifiées par l'Autorité supérieure ».

Nous l'avons déjà dit plusieurs fois, il est nécessaire que la tutelle de l'Administration supérieure s'exerce d'une façon intensive. Cependant, nous croyons que le Gouvernement serait bien inspiré en modifiant, dans un avenir prochain, la loi tunisienne dans le sens de la loi française. Ce serait une marque de confiance que sauraient certainement apprécier les assemblées communales. C'est un tort de croire que les conseillers municipaux se désintéressent, en Tunisie, de la marche des affaires communales. Il nous a été donné d'assister à des séances, où s'examinait le compte administratif du Président. Nous avons vu des conseillers indigènes demander communication des pièces de dépenses et discuter, avec véhémence, sur l'emploi des crédits. Ce fait n'est pas isolé. La mesure libérale que nous proposons aurait, en outre, pour résultat, d'éveiller l'attention des membres du Conseil qui, sachant que les chiffres portés au bud-

get par eux seront maintenus, ne manqueraient pas d'examiner, avec un soin minutieux, les propositions du Président.

Chaque année, dans sa session de mai, le Conseil Municipal vote le budget supplémentaire. Les Communes, à la différence de l'Etat, ne possèdent pas de Trésor. Ce service dans les Finances de l'Etat hérite du passif ou de l'actif du budget. Quand il y a des excédents, c'est lui qui les recueille. La comptabilité communale ne met en jeu qu'une seule personnalité, le budget. Il en résulte que la situation du budget expiré devra être reprise dans le budget courant. D'où l'existence du budget supplémentaire.

Ce budget supplémentaire ne comprend en recettes que les excédents laissés par l'exercice antérieur, et en dépenses que l'emploi de ces excédents. Il y a lieu de remarquer qu'en France, les budgets supplémentaires communaux comprennent en recettes, en outre des excédents de l'exercice clos, les restes à recouvrer. La simplification pratiquée en Tunisie nous paraît raisonnable. En effet, le montant des restes à recouvrer varie peu dans chaque commune ; il appartient au préparateur du budget d'en tenir compte dans les évaluations de recettes du budget ordinaire. Si, par hasard, un comptable habile parvient, dans le cours d'un exercice, à apurer les rôles de l'année courante et des antérieures, il ne pourra en résulter qu'un excédent de recettes par rapport aux prévisions, excédent qui se retrouvera ensuite au budget supplémentaire.

Ce dernier, comme le budget primitif, est approuvé par le Premier Ministre.

Il peut se produire que, dans le cours de l'exercice, il soit nécessaire de modifier les budgets primitifs et supplémentaires. Ces modifications, bien que le texte du décret ne le mentionne pas, devront être soumises au Conseil Municipal. Elles seront approuvées par le Premier Ministre. Ces modifications ne consistent, habituellement, qu'en virement de crédit d'article à article. Mais dans les cas exceptionnels, rien ne s'opposerait à ce que de nouveaux crédits soient votés par l'Assemblée communale avec obligation, pour celle-ci, d'indiquer les voies et moyens qui permettront de faire face aux nouvelles dépenses. Ces modifications se produisent rarement et le Gouvernement y est, en principe, opposé.

Les ressources ordinaires qui forment la première partie du budget comprennent cinq sections :

Première section : impôts directs et taxes assimilées.
Deuxième — taxes et revenus indirects.
Troisième — revenus du domaine communal.
Quatrième — produits divers.
Cinquième — recettes accidentelles et subventions non affectées.

Parmi les impôts directs et taxes assimilées figure, en première ligne, la taxe sur la valeur locative des immeubles construits. Cet impôt est la principale ressource des communes. Il atteint, dans certaines villes, un chiffre très élevé. Tunis qui, d'après le dernier recensement, renferme 18.359 immeubles, représentant une valeur locative de 14.281.700 francs, perçoit annuellement à ce titre près d'un million et demi [1]. Sfax encaisse, à ce même titre, plus de 100.000 francs. La taxe locative a été créée par le décret du 16 septembre 1902 pour remplacer les impôts antérieurement perçus dans l'étendue des communes de la Régence sous les dénominations de taxe de « balayage et de curage des égouts » et de « caroube locative, caroube des loyers ».

Le premier de ces impôts, dont la simple dénomination indique la nature, était uniformément perçu au profit des communes.

Quant au second, il trouve son origine dans une taxe édictée en 1840, au taux d'une caroube ou d'un seizième par piastre, c'est-à-dire de 6,25 % sur le prix de la location de tous les immeubles loués, autres que ceux des exploitations rurales, dans toute l'étendue de la Régence. Cette taxe était perçue au profit du Trésor. Un décret du 27 mai 1873, modifié et complété par un autre décret du 7 juin 1882, a étendu l'impôt, dans les villes de Tunis, La Goulette, Sousse, Monastir, Sfax et Kairouan, et dans la banlieue de Tunis, à la valeur locative de toutes les propriétés bâties et des constructions de toute nature occupées soit par le propriétaire lui-même, soit par des tiers à n'importe quel titre, même autrement qu'à bail. De 1882 à 1902, la transformation de la caroube sur les loyers en caroube locative a été successivement étendue à d'autres villes érigées en communes, et la perception concédée à ces villes, comme elles l'avaient été au fur et à mesure de leur érection en municipalités, aux villes énumérées au décret de 1873. Comme conséquence du décret du 16 septembre 1902, la même concession a été réalisée pour toutes les villes pourvues d'une organisation communale où l'Etat avait continué à percevoir, à son profit, soit la caroube locative comme dans certaines localités de la banlieue de Tunis, soit la caroube des loyers comme partout ailleurs. Il y a lieu de noter au surplus que cette dernière taxe, dont le taux a été abaissé de 6,25 à 3 % par un décret du 14 juin 1902, a été supprimée et remplacée, à partir du 1er janvier 1911, par une taxe sur la valeur locative exigible au même taux de 3 % sur les immeubles situés dans les localités d'une population agglomérée de 500 habitants et au-dessus ». (Décret du 31 décembre 1910).

(1) Joseph Valensi : « Etude sur la valeur locative des immeubles de la ville de Tunis. »

Le taux de la taxe sur la valeur locative perçue par les Communes est fixé, pour chacune d'elles, par décret ; il varie de 2 à 10 °/₀ [1].

Le taux de la taxe locative à Tunis est de 10 °/₀ pour les immeubles urbains de 6,25 °/₀ dans la banlieue ; à Sfax, de 10 °/₀ ; à Sousse, de 10 °/₀ ; à Bizerte, de 8 °/₀ ; à Béja, de 7 °/₀ ; au Kef, de 6,25 °/₀.

Les Communes perçoivent également une taxe sur les véhicules, les taux varient, pour chaque Commune, avec les diverses catégories de véhicules.

Un décret du 15 janvier 1914 réglemente la perception de la taxe sur les véhicules. Il est applicable à toutes les communes de la Régence. Antérieurement il n'existait pas de décret édictant des dispositions communes concernant la base et la publication du rôle des véhicules. Cette lacune a donc été utilement comblée par le décret susvisé.

La taxe sur les chiens qui figure à l'article 3 des Recettes ordinaires est réglementée pour toutes les communes par un décret en date du 15 janvier 1914 qui a repris en les modifiant et les complétant les dispositions du décret du 7 juin 1888.

Comme pour la taxe sur les véhicules, les tarifs de la taxe sur les chiens varient suivant chaque commune.

Certaines communes perçoivent également une taxe sur les animaux entretenus dans les villes. Cette taxe frappe par tête le bétail hébergé dans le périmètre communal. La section première des recettes comprend encore deux articles, l'article 5 « redevance annuelle pour l'entretien des égouts » et l'article 6 « taxe d'empierrement ». Ces redevances sont spéciales à quelques villes.

La deuxième section des ressources ordinaires comprend les taxes et revenus indirects.

La taxe d'abatage est certainement un des principaux revenus qui figurent dans cette section. La ville de Tunis a encaissé à ce titre pendant l'année 1911 une somme de 279.457 fr. 49 cent. et il y a lieu de remarquer que pendant cette période, cette taxe a été en diminution très sensible sur les années précédentes.

Généralement on considère la taxe d'abatage comme représentative du paiement des facilités résultant pour les intéressés de l'usage des abattoirs municipaux. Elle représente aussi le remboursement des frais occasionnés par l'inspection sanitaire des viandes.

En France, cette conception de la taxe d'abatage résultait clairement des prescriptions du 1er août 1864, en vertu desquelles les redevances devaient être calculées de manière à ne pas dépasser les sommes nécessaires pour couvrir les frais d'entretien et de ges-

(1) Règlement des budgets des Communes de la Régence pour l'exercice 1911. Notice sur les impôts et revenus communaux.

tion des abattoirs et pour tenir compte à la commune, tant de l'intérêt du capital employé par leur construction, que de la dépense affectée à l'amortissement de ce capital. Ce décret fixait le maximum de la taxe à percevoir par kilogramme de viande.

Ces dispositions ont été modifiées par la loi du 27 janvier 1905 et par le décret de 1908. Il résulte de ce nouveau texte que l'obligation de fixer le montant de la taxe d'après celui des dépenses à la charge de la commune n'a plus le même caractère d'impériosité ; et les communes, présentement, réalisent des excédents de recettes plus ou moins considérables

Un décret du 15 janvier 1914 réglemente la percetion de la taxe sur l'abatage des animaux de boucherie. Ce texte applicable à toutes les communes de la Régence autorise la perception d'une taxe d'abatage dont le tarif est fixé, comme d'ailleurs pour tous les revenus, par décision du Conseil municipal approuvée par l'autorité supérieure. Il est formellement interdit d'abattre en dehors des abattoirs municipaux. Toutefois, il est fait exception à cette règle à l'occasion de certaines fêtes ou cérémonies religieuses.

En Tunisie, les communes perçoivent des taxes d'abatage dont les tarifs sont fixés, comme d'ailleurs pour tous les revenus, par décision du Conseil municipal, approuvée par l'autorité supérieure. Chaque commune a son règlement sur la matière. Un décret du 11 octobre 1892 interdit l'abatage des animaux de boucherie en dehors des abattoirs municipaux ou des emplacements désignés par les autorités locales. Toutefois, il est fait exception à cette règle pour les abatages autorisés à l'occasion de certaines fêtes ou cérémonies religieuses.

Comme en France, la taxe d'abatage perçue en Tunisie est en principe représentative des dépenses engagées par les communes pour la construction et l'entretien des abattoirs et les frais du personnel. Mais aucun texte législatif n'émet de prescriptions à ce sujet. Et dans beaucoup de localités, la taxe assure aux communes un bénéfice considérable. Nous connaissons même une localité où la taxe d'abatage est perçue et où il n'existe ni abattoir, ni inspecteur sanitaire. Il vaut donc mieux considérer ce revenu des communes comme un véritable impôt sans vouloir justifier uniquement sa perception par le service rendu. D'ailleurs tous les revenus communaux ne sont ils pas destinés à rendre aux particuliers les services qu'ils ne pourraient se procurer individuellement.

Sous les nos 8, 9 et 10 de la nomenclature du budget des recettes sont perçus les produits des marchés et du poids public. Mais ces revenus constituent en principe des revenus de l'Etat qui ont été concédés à quelques communes seulement.

Il existe en Tunisie une coutume ancienne ; les habitants ont l'ha-

bitude de se fournir de lait auprès de chevriers qui à certaines heures de la journée, viennent stationner sur la voie publique. Il a paru naturel d'exiger de ces gens une redevance. Elle figure à l'article 11 « stationnement des chevriers ». Plusieurs villes ont mis en adjudication les emplacements fixés d'avance pour le stationnement des chèvres laitières. Certains endroits propices à ce genre de commerce ont été parfois adjugés à des prix très élevés.

Les Municipalités tirent également des revenus importants des concessions sur la voie publique. Cette taxe est payée par les cafetiers, les étalagistes, etc., qui occupent une partie du domaine communal. Cette taxe peut-elle être perçue lorsque l'occupation a lieu sur une voie de communication appartenant à l'Etat et traversant le périmètre communal ? L'affirmative ne fait pas de doute. La jurisprudence admise en France sur la matière reconnaît que les communes conservent non seulement le produit des permis de stationnement et des droits de place sur le domaine national terrestre et fluvial, mais encore le prix de véritables locations, pourvu qu'il n'y ait pas emprise du domaine ou modification de son assiette [1].

Cette taxe dont le montant varie suivant les communes, est basée en général sur le nombre de mètres occupés. Dans l'intérêt commercial des communes, il est désirable que cette taxe ne soit pas trop élevée. La ville de Tunis qui dernièrement a augmenté ses tarifs de stationnement, a provoqué de vives protestations de la part des commerçants qui demandent avec insistance le retours aux anciens tarifs. Les articles 13, 14 et 15 de la section des taxes et revenus indirects concernent la location de kiosques, les autres concessions sur la voie publique et la taxe sur le colportage.

Un décret du 15 janvier 1914 réglemente la perception de la taxe sur l'occupation de la voie publique par les cafetiers, étalagistes, etc., ainsi que sur le colportage et la vente de toutes marchandises dans l'intérieur des communes.

Les droits de voirie qui figurent à l'art. 16 sous la rubrique « droits de voirie, auvents et enseignes », sontperçus à l'occasion des diverses permissions que les particuliers ont à demander à l'autorité administrative, soit pour construire le long des voies publiques, soit pour réparer les constructions existantes. Ces perceptions sont faites en vertu de tarifs dûment votés par les conseils municipaux et approuvés par décret beylical. Ces droits sont exigés également lorsque les constructions sont situées sur des voies publiques appartenant à l'Etat.

Un décret du 15 janvier 1914 réglemente la perception des droits de voirie dont il est question. Ce même décret édicte les règles

(1) Morgand : « La loi municipale ». t. 2, p. 220.

concernant la perception des droits de place dans les halles, foires et marchés dépendant des communes, et des droits de stationnement sur la voie publique ou dans les lieux publics.

Les communes peuvent exploiter elles-mêmes les services de l'alimentation hydraulique et de l'éclairage public. Les recettes qui peuvent se produire de ce fait figurent dans la nomenclature des recettes ordinaires à l'art. 17 « Produit des abonnements à l'eau, à l'éclairage, etc. »

Plusieurs villes de la Régence sont situées sur le littoral méditerranéen. Les rigueurs du climat de l'été obligent les tunisiens à fréquenter le plus possible les plages ; aussi nombreuses sont les installations, cabines de bains ou châlets, placés sur le bord immédiat de la mer. Ces constructions occupant une partie du domaine public maritime sont soumises à une redevance annuelle dont le produit a été concédé aux communes. (Article 18 des recettes, « Redevances pour occupation du domaine public maritime ».

Ces installations établies d'une manière fixe sur le rivage doivent être considérées comme des immeubles. Un jugement du Tribunal de Tunis, en date du 24 juin 1890, décide qu'un établissement de bains de mer bâti sur pilotis, partie sur le rivage de la mer et sur la mer elle-même constitue un immeuble. Et de fait certains de ces établissements ont l'ampleur et le confort d'une véritable habitation. Il s'en suit que ces constructions, considérées comme immeubles, peuvent et doivent même être astreintes à l'imposition de la taxe sur la valeur locative. Certaines communes d'ailleurs n'ont pas négligé cette source de revenus qui est parfaitement justifiée par les prescriptions suivantes du décret du 16 septembre 1902 concernant la taxe sur la valeur locative : « Est établie (cette taxe) sur tous les immeubles et sur les constructions de toute nature situés dans toute l'étendue des territoires communaux ».

Un décret du 26 mars 1914 réglemente la perception de la taxe sur les cabines de bains. Les prescriptions de ce décret sont complétées et précisées par une circulaire du 15 avril 1914.

Les droits sur les matériaux de construction (Art. 19), sont perçus par les soins de l'Etat qui les reverse ensuite aux communes sous déduction de 5 % à titre de frais de perception.

La recette figurant à l'article 20 sous la rubrique « droits de consommation sur l'huile » est constituée par l'allocation à toutes les communes qui existaient au 1er avril 1897, date de la réforme du régime fiscal de l'huile, d'une part sur le produit du droit intérieur perçu par l'Etat sur l'huile. Cette allocation fixée à 57.000 francs, est répar-

tie entre les communes au prorata de leur population en 1897 ; elle a un caractère forfaitaire et n'est susceptible ni d'augmentation ni de diminution ; par suite, les communes créées depuis 1897 ne peuvent bénéficier de la répartition.

L'Etat alloue également dans les mêmes conditions une portion s'élevant à 139.500 francs, du droit sur les céréales et légumes secs aux Municipalités de Tunis, Bizerte, La Goulette, Sousse, Monastir, Mehdia et Sfax, auxquelles le droit d'entrée sur les céréales et légumes secs avait été concédé antérieurement au régime du décret du 31 mai 1898 qui a établi au profit du Trésor un droit de circulation sur les mêmes produits. Cette allocation est prise en recette à l'article 21 (1).

Si nous mentionnons encore le dernier article, « Autres taxes et revenus indirects », nous aurons épuisé la série des revenus de la section II du budget des recettes.

La section III est affectée aux revenus du domaine communal.

Elle comprend les enzels. (Art. 25). L'enzel est une institution originale, c'est un contrat par lequel le propriétaire d'un immeuble melk (propriété franche) ou l'administrateur d'une fondation habous cède, à titre perpétuel, la possession et la jouissance d'un héritage, contre une redevance déterminée et invariable que l'autre partie s'engage à payer.

Le contrat d'enzel, en constituant ainsi le preneur propriétaire absolu et à perpétuité de la chose transmise, sous réserve d'une redevance, a pu rendre de grands services à la cause de la colonisation en Tunisie. Il permet, en effet, à l'acheteur, comme autrefois en France, de ne payer que l'intérêt d'un capital employé à la mise en valeur de son fonds (2).

La Ville de Tunis seule effectue des recettes à ce titre. En 1911, les enzels lui ont procuré un revenu de 9.676 fr. 67.

Les autres articles de cette section sont l'article 26 (location des immeubles du domaine communal), l'article 27 (produit des pépinières et jardins), et l'article 28 (autres revenus du domaine communal), l'intitulé de ces articles désigne suffisamment la nature de leurs recettes. Il en est de même pour les recettes figurant à la section IV, « Produits divers » et dont voici la liste :

Art. 29. — Droits de visite sanitaire ;
Art. 30. — Remboursement de frais d'hospitalisation ;
Art. 31. — Fourrière ;

(1) Règlement des budgets des communes, op. cit.
(2) Gaudiani et Thiaucourt, op. cit., page 209.

Art. 32. — Redevances des pompes funèbres et des communautés israélites ;

Art. 33. — Inhumations, exhumations, dépositoires ;

Art. 34. — Concession dans les cimetières ;

Art. 35. — Utilisation des eaux d'égout et des vidanges ;

Art. 36. — Prix de vacation dues aux commissaires de police et aux agents communaux ;

Art. 37. — Remboursement des frais d'installation d'eau, d'éclairage, de branchement d'égout, etc. ;

Art. 38. — Remboursement des frais de visite, des voitures de place ;

Art. 39. — Droits sur les cafés et spectacles ;

Art. 40. — Délivrance d'actes de l'état-civil ;

Art. 41. — Amendes et retenues en vertu de dispositions législatives ou contractuelles ;

Art. 42. — Autres produits divers.

La cinquième et dernière section a pour titre « Recettes accidentelles et subventions non affectées ». Sous cette rubrique est pris en recette le produit des aliénations d'immeubles (Art. 43).

A l'art. 44 figurent les subventions de l'Etat non affectées. A la suite d'un vœu émis par la Conférence Consultative, il a été décidé qu'à partir de l'année 1910, l'Etat ne donnerait en principe de subventions aux communes que sur production de projets de travaux neufs dont la nécessité serait dûment établie. Il n'a pas été possible toutefois de faire une application rigoureuse de ce principe à toutes les communes. L'Etat a dû continuer à allouer des subventions non affectées aux communes dont les ressources ordinaires étaient insuffisantes pour faire face aux paiements des dépenses ordinaires. Ainsi, en 1911, les villes suivantes ont reçu respectivement en subventions non affectées : Bizerte 14.185 fr. 80 centimes, La Goulette 15.500 francs, Tunis 289.932 francs. La somme inscrite annuellement au budget des dépenses de l'Etat, à titre de subventions aux communes, est de 430.000 francs. Quelle est la base de la répartition de ce crédit entre les villes de la Régence ? Rien n'est fixé à ce sujet. Le Secrétariat Général du Gouvernement Tunisien, qui est chargé de la tutelle des communes, alloue à chacune de celles-ci la subvention qu'il juge opportun de lui attribuer. Nous venons de l'exposer dans les lignes précédentes, pour plusieurs villes le Gouvernement est obligé de leur venir en aide, leurs ressources ordinaires étant insuffisantes. Les deux tiers des 430.000 francs sont déjà ainsi absorbés. Le restant est réparti entre les communes qui justifient de la nécessité d'exécuter des travaux neufs dont les projets ont été préalablement approuvés par l'autorité supérieure compétente. Mais toutes les communes ou à peu près ont des travaux neufs à exécuter. Dans

certaines cités, quoique formées en commune depuis les débuts du Protectorat, les questions concernant l'alimentation hydraulique, l'éclairage, les égouts ne sont encore qu'à l'état d'étude. Il s'en suit que les demandes de subventions affluent et dépassent de beaucoup le crédit dont dispose l'honorable Secrétaire Général du Gouvernement Tunisien qui ne peut que promettre pour plus tard l'appui financier du Gouvernement.

Les subventions sans affectations spéciales que l'Etat alloue aux communes sont prises en recettes à l'article 44 du budget des ressources ordinaires. Les subventions qui ont reçu une affectation spéciale sont inscrites à la deuxième partie du budget que nous examinerons plus loin.

Le commentaire des ressources ordinaires nous ayant conduit à la question des subventions, nous croyons bon de faire ici certaines observations sur cette matière.

Il est évident que le crédit inscrit au chapitre III du budget de l'Etat (Administration Générale) et destiné à subventionner les Communes ne peut suffire pour permettre à ces dernières la réalisation des projets des nombreux travaux neufs qui restent encore à exécuter. Aussi, chaque année, figure au budget des Travaux publics, soit à la première partie, soit à la deuxième partie, des crédits destinés en partie aux Communes et inscrits sous les rubriques suivantes : Alimentation hydraulique des villes, Travaux des villes et agglomérations ; travaux divers. L'exécution de ces travaux, le paiement des dépenses qu'ils entraînent est effectué directement par le service des Travaux Publics de l'Etat.

Ici nous croyons pouvoir placer une critique. Il nous a été donné de constater le défaut de rapports entre l'administration communale et l'administration des Travaux Publics, en ce qui concerne l'étude et l'exécution des travaux intéressant les villes et effectués et payés directement par le service des Travaux Publics. Il est arrivé que des projets ont été étudiés, établis et mis à exécution sans qu'aucune communication officielle ait été faite à l'assemblée communale. Il est certain que si cette dernière n'a pas la compétence technique des agents de l'Etat, elle peut néanmoins donner des avis utiles sur l'exécution des travaux dont doit profiter le groupement local. C'est d'ailleurs sa mission essentielle de se prononcer sur tout ce qui intéresse la Commune ; c'est le but de sa dénomination : un conseil municipal.

Les Communes reçoivent donc de l'Etat des subsides figurant soit dans les budgets communaux (1re ou 2e partie), soit dans le budget de l'Etat. Le concours du Gouvernement est indispensable et les communes les réclament avec instance et à juste raison. Elles l'obtiennent en général, mais dans des proportions forcément inégales.

Faisons-nous l'écho de l'impression qu'ont certains administrateurs communaux qui semblent croire que la commune est dotée en raison de l'influence politique de son chef. Mais il faut convenir que la tâche du répartiteur est délicate. Si quelques centres ont paru être favorisés, il est certain qu'en haut lieu on n'oublie pas ceux qui attendent. C'est une question budgétaire, les crédits ont des limites que les ordonnateurs les mieux disposés doivent respecter.

Après les subventions de l'Etat non affectées, nous voyons figurer parmi les recettes de la section V les « contributions des riverains pour construction d'égouts, de chaussées, de trottoirs, etc.» (Art. 45). L'établissement et la perception de cette redevance est réglementée par le décret du 31 janvier 1887. Les dispositions de ce décret ne visaient que les localités suivantes : Tunis, La Goutette, Bizerte, Le Kef, Sousse et Sfax. Mais par un décret du 8 octobre 1912 elles ont été rendues applicables à toutes les Communes de la Régence.

Enfin l'article 47, le dernier de la première partie des ressources ordinaires, a pour rubrique « Excédents nets laissés par les exercices antérieurs ». Cet article est servi seulement dans le budget supplémentaire.

Nous avons exposé plus haut que la comptabilité communale ne mettait en jeu qu'une seule personnalité, le budget. Il s'ensuit que n'ayant pas de Trésor pour recevoir la situation laissée par l'exercice antérieur, il est nécessaire que celle-ci soit reprise dans le budget de l'exercice en cours. Cet article 47 est donc destiné à recevoir les excédents qui ont été laissés par les exercices antérieurs. Il ne s'agit ici que des excédents nets, c'est-à-dire après défalcation des sommes restées disponibles aux deuxième et troisième parties du budget que nous développons plus loin.

Les dépenses ordinaires et normales dont il est question à l'article 8 du décret du 23 novembre 1907 sont divisées en six sections qui ont respectivement les intitulés suivants :

Section I. — Administration et perception. Personnel ;
— II. — Administration et perception. Matériel ;
— III. — Entretien du domaine communal ;
— IV. — Dette Municipale ;
— V. — Travaux neufs. Aménagements. Grosses réparations et achat de l'outillage communal ;
— VI. — Dépense diverses.

Comme en France, les Communes tunisiennes ont des dépenses obligatoires qui peuvent être inscrites d'office au budget.

Les Communes qui ne possèdent pas d'Hôtel-de-Ville doivent prévoir le crédit nécessaire pour la location d'un local. Si elles négligent

de le faire l'autorité supérieure l'inscrira d'office et pourra même passer pour le compte de la Commune le contrat de location.

L'entretien de l'Hôtel-de-Ville comprend aussi l'entretien du mobilier nécessaire à l'installation du service de la municipalité. Toutefois il est certain que l'obligation de la Commune ne s'étend pas au delà de ce qui est nécessaire à l'installation des services municipaux.

Les Communes logent habituellement un ou plusieurs agents de la municipalité, on a reconnu qu'il peut en résulter des avantages pour le service et pour la surveillance de la caisse et des archives. Mais ce n'est pas une obligation.

L'acquisition des registres nécessaires à l'inscription des actes de l'état-civil est également obligatoire pour les Municipalités. Il y aurait lieu également de rendre obligatoires les dépenses d'achat de livrets de famille.

Le personnel municipal comprend les agents chargés d'assurer les services communaux énumérés à la section première des dépenses.

Nous trouvons au nº 7 de la série des dépenses obligatoires les frais d'établisement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement. Le décret du 1er avril 1885 consacrait un article spécial à ce sujet. En voici la teneur : « Les dépenses communales obligatoires comprennent les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignemeut et de nivellement.

« Les plans d'alignement et de nivellement seront dressés dans le plus bref délai. Ils feront connaître d'une manière précise, la direction, la longueur, la largeur et les limites des rues, places et boulevards, etc., ainsi que les cotes de nivellement de ces voies.

« Les plans d'alignement et de nivellement, soit généraux, soit partiels, sont établis par MM. les ingénieurs ou conducteurs des Ponts et Chaussées et soumis à l'examen des Conseils Municipaux. Ils sont soumis à l'approbation du Directeur général des Travaux Publics et homologués par décret de S. A. le Bey, rendus sur le rapport du Premier Ministre.

« Ces décrets sont rendus sur la proposition du Directeur Général des Travaux Publics et le rapport du Premier Ministre autorisant ou déclarant d'utilité publique l'établissement, le redressement ou l'élargissement des voies urbaines. » (Article 51 du décret du 1er avril 1885).

Le décret du 1er avril 1885 mentionne une autre dépense obligatoire qui n'a pas été reprise dans le décret du 23 novembre 1907, nous voulons parler du fonds de cotisation. Cette institution qui n'a jamais fonctionné était réglementée de la façon suivante à l'article 50 : « Il est créé un fonds commun, dit fonds de cotisation, destiné

à pourvoir aux dépenses afférentes à toutes les Communes de la Régence.

« Le montant du fonds de cotisation est fixé par arrêté du Premier Ministre.

«Chaque Commune participe à l'entretien de ce fonds proportionnellement au total des recettes prévues au budget de l'exercice courant.

« La part de chaque Commune sera mandatée par le Président de la Municipalité au nom du Receveur Général des Finances.

« Celui-ci ne disposera des sommes du fonds commun que sur la signature du Secrétaire Général du Gouvernement ».

Parmi les recettes se rattachant au nº 3 de l'article 10 on peut citer les subventions industrielles réglementées par le décret du 14 juin 1902.

En ce qui concerne les emprunts communaux, plusieurs décrets traitent de cette question. Celui du 15 décembre 1902, dans les quatre articles suivants, crée une caisse des prêts communaux :

« Art. 1er. — Le Gouvernement Tunisien pourra faire aux municipalités de la Régence qui en feront la demande, et qui justifieront être à même d'en effectuer le remboursement par annuités, les avances nécessaires à l'entreprise des travaux d'utilité et de salubrité publiques dont l'urgence aura été reconnue par lui. Chacune de ces avances devra être autorisée par un décret.

« Art. 2. — Les avances faites aux Municipalités en vertu de l'article précédent seront prélevées sur les ressources, au maximum trois millions de francs, que le Gouvernement se procurera au moyen d'une émission d'obligations spéciales à cet objet.

« Art. 3. — Les avances consenties aux municipalités feront l'objet d'un compte rattaché pour ordre au budget de l'Etat, sous le nom de « Caisse des prêts communaux tunisiens », et dont les opérations seront soumises aux mêmes règles de comptabilité et de publicité.

« Art. 4. — La différence entre le taux de l'intérêt des avances consenties par la caisse des prêts communaux et celui de l'intérêt que la dite caisse servira à ses propres créanciers sera employée à solder les dépenses et frais de toute nature, auxquels ces opérations donnent lieu. Le bénéfice, s'il en existe, sera, aux époques fixées par le Gouvernement et au moment de la liquidation de la caisse au plus tard, réparti entre les Communes participantes, proportionnellement à la différence payée par chacune d'elles. »

Le décret du 15 août 1903 règle les conditions d'un emprunt près la caisse des prêts communaux.

Celui du 23 mars 1907 autorise l'émission d'obligations pour la dotation de la caisse des prêts communaux.

Enfin, en vertu de l'article 3 du décret du 16 septembre 1909, le Crédit Foncier de France est autorisé à prêter aux Communes les sommes qu'elles auront obtenu l'autorisation d'emprunter.

Les Communes de même que l'Etat, ne peuvent contracter aucun emprunt sans que la Conférence consultative ait été mise en mesure de donner son avis en séance plénière et d'indiquer les ressources à créer pour le service des intérêts et l'amortissement du futur emprunt.

Voici le montant des emprunts qui ont été faits par les diverses communes de la Régence (1).

La Ville de Tunis a emprunté, le 17 février 1891, 3.000.000, et le 3 janvier 1897, 2.000.000 auprès de la Société marseillaise de Crédit industriel et commercial de dépôts. (La caisse des prêts communaux tunisiens n'existant pas encore à cette époque.) En 1903, 1907 et 1908, elle contracta, auprès de la caisse des prêts communaux, trois nouveaux emprunts dont le montant total s'éleva à 5.600.000 francs.

A la clôture de l'exercice 1911, la caisse des prêts communaux avait prêté aux Communes de la Régence les sommes suivantes :

Béja	150.000 francs
Bizerte	1.000.000 —
Ferryville	70.000 —
Hammam-Lif	15.000 —
Mehdia	100.000 —
Monastir	25.000 —
Nabeul	15.000 —
Sfax	3.400.000 —
Sousse	900.000 —
Tébourba	20.000 — (2)

(1) D'après la situation des emprunts des diverses communes de la Régence à la clôture de l'exercice 1911, publiée en annexe au règlement des budgets des Communes.

(2) Le règlement des budgets des Communes publie la notice suivante : « Un décret beylical du 15 décembre 1902, institue une caisse des prêts communaux destinée à faciliter à toutes les communes de la Régence, la réalisation des emprunts dont elles peuvent avoir besoin pour l'exécution de travaux publics.

« Cette caisse est alimentée au moyen du produit de l'émission successive par l'Etat d'obligations 3 1/2 0/0 de 500 francs au porteur, amortissables à partir du 1er mars 1908, en soixante années.

« Le produit net maximum de ces émissions, d'abord fixé à trois millions, a été élevé à 12 millions par décret du 13 mai 1906.

« L'Etat fait figurer à son budget la charge de l'intérêt et de l'amortissement des obligations de la caisse des prêts communaux, mais seulement après que les Communes ont elles-mêmes inscrit à leurs propres budgets, parmi les dépenses obligatoires, cette même charge légèrement majorée. Le bénéfice à résulter éventuellement de cette majoration est destiné à être ultérieurement

L'emploi des crédits de la 2e partie ne peut avoir lieu qu'autant que les prévisions des recettes de la partie correspondante du budget des recettes se sont réalisées.

Il peut se produire aussi que les crédits qui n'ont été inscrits ni au budget primitif ni au budget supplémentaire figurent ultérieurement au budget ; ce fait a lieu dans les cas d'allocations au cours de l'exercice, de subventions par le Gouvernement.

Les dispositions contenues dans les articles 10, 11, 12 et 13, nous suggèrent les observations suivantes. Les deuxième et troisième parties du budget communal, soit en recettes, soit en dépenses, ne sont plus des états de prévision. Les crédits inscrits à la première partie peuvent être consommés par l'ordonnateur sans qu'il ait, en principe du moins, le souci de la réalisation des recettes de la première partie. Il n'en est plus ainsi pour les deuxième et troisième parties. Les crédits qui y figurent ne peuvent être employés qu'autant que le montant de la recette figurant à la rubrique correspondante du budget des recettes aura été encaissé. Les matières des deuxième et troisième parties du budget diffèrent donc totalement de celles de la première ; elles ne sont plus un budget, ce sont des comptes. Telle est la conséquence de la méthode de classification adoptée par le Gouvernement Tunisien pour l'établissement du budget de l'Etat et des budgets communaux.

Alors qu'en France, dans les budgets communaux, on a suivi la division classique des recettes et des dépenses en ordinaires et en extraordinaires, c'est-à-dire qu'on a adopté la règle de l'unité, on a, en Tunisie, procédé d'une toute autre façon. La règle de l'unité est respectée dans la première partie du budget ; le montant global des recettes est affecté à l'ensemble des dépenses sans qu'une recette soit affectée spécialement à une dépense. Dans la deuxième partie, la règle de l'unité n'est plus appliquée ; on utilise la règle opposée, le système de la spécialisation de laquelle il résulte que telle recette sera affectée à telle dépense.

partagé entre les diverses Communes intéressées, au prorata de leurs opérations avec la Caisse des prêts communaux.

« Il résulte de cette procédure, autorisée par les Ministres des Finances et des Affaires étrangères, que les obligations de la Caisse des prêts communaux, quoique signées par le Directeur des Finances et inscrites au budget du Protectorat, sont en réalité des titres communaux, gagés sur des ressources communales dont l'affectation au service de ces titres est contractée par le Gouvernement Tunisien.

« Les émissions des titres n'ont lieu qu'au fur et à mesure des besoins des Communes et après qu'elles ont été autorisées à emprunter par un décret beylical pris avec l'assentiment du Ministre des Affaires Etrangères. Depuis le décret du 2 février 1907, qui a soumis le budget de l'Etat à l'examen de la Conférence consultative, les autorisations d'emprunts communaux demeurent, en outre, subordonnés à l'avis de la Conférence consultative. »

L'avantage du système tunisien est que la dotation d'un service au moyen d'une recette spéciale se poursuit sur tous les exercices suivants jusqu'à consommation complète des crédits. La deuxième partie du budget n'est donc plus annuelle. Si, en fin d'exercice, un crédit n'a pas été consommé entièrement, la portion disponible de ce crédit n'est pas, ainsi que cela se produit pour la première partie du budget, annulée, mais simplement reportée à l'exercice suivant.

Ce système a ses avantages ; il permet d'assurer l'exécution complète des travaux qui sont payés sur des crédits provenant de ressources spéciales ou exceptionnelles, telles que les emprunts et les subventions de l'Etat. Seulement, cette méthode de classification a eu pour effet de rendre peu exact l'intitulé de la première partie du budget. En effet, cette partie du budget reçoit le titre de : « Recettes ordinaires et normales. » Or, nous voyons figurer dans les recettes ordinaires et normales une section « Recettes accidentelles » qui comprend le produit des aliénations d'immeubles, les dons et legs, les subventions, etc. Sont-ce bien là des recettes ordinaires et normales ? On désignerait plus exactement la première partie du budgets des recettes « Recettes sans affectation spéciale. »

§ 3. — Recouvrement des revenus des communes

Les articles 14 et 20 du décret du 23 novembre 1907, exposent dans quelles conditions peut être effectué le recouvrement des revenus des communes.

Un nouveau décret publié le 15 janvier 1914, a complété les règles édictées par le décret du 23 novembre 1907. Ce décret du 15 janvier 1914 s'étend longuement sur la nature et les degrés des poursuites faites en vue de parvenir au recouvrement des taxes communales. Il décrit dans tous ses détails la procédure que pourront entreprendre les comptables municipaux pour l'apurement des rôles. Il prévoit l'intervention des huissiers pour les justiciables des tribunaux français, ainsi que l'intervention des porteurs de contraintes vis-à-vis des justiciables des tribunaux tunisiens.

La publication de ce décret a produit un véritable soulagement pour les comptables communaux. Antérieurement, notamment en ce qui concernait les débiteurs tunisiens, le Receveur Municipal éprouvait parfois les plus grandes difficultés dans le recouvrement.

La législation manquait de précision ; des circulaires nombreuses avaient paru successivement sur la matière, sans toutefois donner au comptable des moyens de contrainte vraiment pratiques. Nous sommes convaincus qu'on est en droit d'attendre les meilleurs résultats des nouvelles règles édictées par le décret du 15 janvier 1914.

§ 4. — Paiement des dépenses des Communes

Les deux derniers paragraphes de l'article 23 ne font que reproduire les dispositions de l'article 19 du décret du 1er avril 1885.

Il peut se produire qu'une recette nouvelle, non prévue au budget, soit encaissée en cours d'année. Ce fait ne saurait autoriser le Président de la Commune à augmenter les crédits ouverts au budget.

Cet excédent de recettes se retrouvera au budget supplémentaire de l'année suivante. (Art. 24).

Aucune créance de la Commune ne peut être payée si elle n'a été préalablement liquidée. La liquidation est l'opération qui consiste à rendre la créance évidente. Il appartiendra au Président de s'assurer si la créance existe réellement, si elle est exigible, si elle n'a fait l'objet d'un paiement antérieur, et, enfin, si elle n'a pas été éteinte par la compensation ou la prescription.

Les titres de chaque liquidation doivent offrir la preuve des droits acquis aux créanciers de la Commune et être rédigés dans les formes déterminées par les règlements. Ces titres seront, le plus souvent, des mémoires, décomptes, certificats de réception des travaux, etc.

Pour ce qui concerne les traitements et émoluments assimilés payables par mois et à termes échus, la liquidation n'est pas nécessaire. La créance se justifie par les états du personnel.

L'article 38 indique que les pièces justificatives de dépenses sont celles déterminées par l'article 42 du décret du 12 mai 1906 sur la comptabilité de l'Etat et des établissements publics annexes.

Ces pièces sont :

Pour les dépenses du personnel :

Solde, traitements, salaires, indemnités, vacations et secours ;

Etats d'effectifs ou nominatifs énonçant:

Le grade ou l'emploi ;
La position de présence ou d'absence ;
Le service fait ;
La durée du service ;
La somme due en vertu des lois, règlements et décisions.

Pour les dépenses du matériel :

Achats et loyers d'immeubles et effets mobiliers ;
Achats de denrées et matières ;
Travaux de construction, d'entretien et de réparation d'effets mobiliers ;

Frais de procédure, primes, subventions, bourses, dépenses diverses, etc. :

1° Copies ou extraits dûment certifiés des arrêtés ou décisions des Chefs de service, des contrats de vente, soumissions ou procès-verbaux d'adjudication des baux, conventions ou marchés ;

2° Décomptes de livraisons, de règlements et de liquidations énonçant le service fait et la somme due pour acomptes ou pour solde.

La nomenclature des pièces justificatives à fournir, d'après les indications qui précèdent, est celle admise en France pour les dépenses similaires, à moins qu'il n'existe en Tunisie des motifs d'y déroger, tirés soit du droit commun, soit de dispositions spéciales. Ces dérogations sont indiquées au tableau annexé au présent décret. (Décret du 12 mai 1906).

Les articles 45 et 46 traitent des saisies-arrêts ou oppositions sur des sommes dues par le budget communal. Les conditions dans lesquelles les retenues peuvent être effectuées sont exposées, en détail, dans le décret du 1er août 1898 relatif aux cessions et saisies-arrêts des salaires et traitements et des sommes dues aux entrepreneurs de travaux publics. Les salaires et traitements ne dépassant pas 2.000 francs ne peuvent être saisis et cédés que dans la mesure déterminée par la loi française du 12 janvier 1895.

Il est question, dans les articles 50 et 51, de la prescription des intérêts et capitaux des dettes des Communes.

Les délais à l'expiration desquels se prescrivent les créances des Communes sont indiqués dans le décret du 3 avril 1902, réglementant la prescription des créances sur les Communes. Sont prescrites et définitivement éteintes au profit des Communes, sans préjudice des déchéances consenties par des marchés ou conventions, toutes les créances, quelles qu'elles soient qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq ans à partir de l'ouverture de l'exercice pour les créanciers domiciliés en Tunisie et de six années pour les créanciers résidant hors le territoire tunisien.

Nous venons de terminer le commentaire des passages du décret du 23 novembre 1907 qui nous ont paru nécessiter quelques développements. Ce décret et celui du 14 janvier 1914 réglementant l'organisation des Communes, constituent les deux principaux documents de la législation communale tunisienne. Ayant commenté ces deux décrets, notre tâche est donc finie et nous pouvons clôturer notre travail par quelques lignes de conclusion. Mais, avant de ce faire, il nous semble opportun de mentionner une nouvelle orga-

nisation administrative créée récemment, que l'on peut rattacher aux Communes. Nous voulons parler des Commissions d'intérêts locaux. Nous y consacrons les pages suivantes.

Commissions d'intérêts locaux

Voici le texte du décret du 20 mars 1914 créant ce nouvel organisme municipal :

ARTICLE PREMIER. — Des commissioms d'intérêts locaux peuvent être créées par décret dans les agglomérations urbaines non érigées en communes, notamment dans les localités soumises à l'impôt de la taxe locative telle qu'elle est établie par le décret du 31 décembre 1910.

ART. 2. — La commission est composée de trois membres choisis par le Contrôleur civil, parmi les notables de la localité et nommée par arrêté du Secrétaire général du Gouvernement tunisien ; elle est présidée par le Caïd ou son représentant.

ART. 3. — Les sessions ordinaires ont lieu deux fois par an, en mai et en novembre, sur convocation du président. Le Contrôleur civil ou son représentant, le médecin de colonisation, le conducteur des Ponts et Chaussées de la circonscription assistent aux séances dont le procès-verbal dressé par un des membres et signé par tous les membres présents, est transmis au Secrétaire général du Gouvernement.

ART. 4. — Les projets et devis de travaux sont soumis à l'approbation du Directeur général des Travaux publics. Ils sont exécutés sous son contrôle technique, en vertu de marchés passés par le président et approuvés par le Contrôleur civil, quand le montant est inférieur à 1.000 francs ; dans les autres cas, par le Secrétaire général du Gouvernement. Sur autorisation du Secrétaire général, les travaux pourront être exécutés en régie.

ART. 5. — Les ressources de chaque commission comprendront :

1° Le produit de la taxe sur la valeur locative des immeubles dans la localité ;

2° Le montant des autres taxes qui pourront lui être concédées ou qui pourront être créées ;

3° Les subventions du Gouvernement.

Le rôle de la taxe sur la valeur locative des immeubles continuera à être établi par la Direction générale des Finances, dans les conditions déterminées au décret du 31 décembre 1910. Le taux de cette taxe, fixé à 3 %, pourra être ultérieurement augmenté par décret sur les propositions de la commission d'intérêts locaux.

Le recouvrement de toutes les taxes ou créances revenant aux commissions d'intérêts locaux sera assuré par les soins de la Direction générale des Finances, suivant les règles édictées pour les taxes et créances de même nature de l'Etat.

Art. 6. — Un tableau des prévisions de recettes et de dépenses de chaque commission d'intérêts locaux sera établi après avis du Directeur général des Finances, par le Premier Ministre.

Les dépenses seront engagées par le président de la commission sur une autorisation spéciale du Premier Ministre et seulement dans les limites des sommes mises à sa disposition par le Secrétaire général du Gouvernement.

Les pièces justificatives de ces dépenses seront celles déterminées à l'article 34 du décret du 23 novembre 1907 sur la comptabilité des communes ; elles seront visées et transmises par le président de la commission d'intérêts locaux au Secrétaire général du Gouvernement qui en ordonnancera lui-même le montant au profit des ayants-droit sur les crédits de l'article 6 du chapitre III de la 2e partie du budget général de l'Etat (Dépenses locales et municipales dans les localités non érigées en communes) auxquels seront affectées chaque mois, par les soins de la Direction générale des Finances, les recettes faites pour chacun de ces organismes pendant le mois précédent.

Les ordonnances de paiement émises par le Secrétaire général du Gouvernement seront adressées au président de la commission d'intérêts locaux, qui devra, sous sa responsabilité, les remettre aux ayants-droit, après avoir reconnu leur identité ou la régularité des pouvoirs de leurs représentants.

Art. 7. — Les excédents des recettes réalisés par chaque commission d'intérêts locaux sur les dépenses qu'elles auront effectuées seront, en fin d'exercice, reportés, avec la même affectation, à l'exercice courant.

Pour favoriser le développement de la vie communale et permettre l'utilisation sur place de certaines ressources qui alimentent actuellement le budget général, le Gouvernement, en vertu du texte ci-dessus, pourra créer dans certaines agglomérations non érigées en communes, notamment dans les centres indigènes, des organismes municipaux spéciaux qui seront chargés d'assurer l'assainissement et la voirie de ces centres dont l'Etat s'était chargé jusqu'à ce jour.

Les ressources de ces nouveaux organismes comprendront certaines taxes d'un caractère nettement local qui sont déjà perçues par l'Etat et sont encaissées à la 1re partie du budget pour être mises à la disposition du Secrétaire général du Gouvernement qui ordonnancera lui-même les dépenses effectuées par ces organismes dans la limite des ressources réalisées pour leur compte.

Cette organisation ne nécessite aucun impôt nouveau ni aucune charge nouvelle pour l'Etat. Elle présente l'avantage d'établir dans chaque centre une proportion équitable et exacte entre les charges des contribuables et les améliorations dont ils seront appelés à bénéficier ; enfin, elle ne comporte pour les organismes créés, aucune dépense de gestion, de telle sorte que la totalité des ressources sera consacrée à l'exécution des travaux de voirie reconnus nécessaires.

En vue, toutefois, d'augmenter les ressources des localités qui

auraient à effectuer des travaux urgents importants, celles-ci pourront s'imposer extraordinairement et seront autorisées à augmenter le taux des taxes qui leur auront été concédées par l'Etat.

Cette nouvelle organisation permettra, en définitive, l'acheminement de la localité vers une vie municipale plus intense et facilitera leur transformation, lorsque le moment sera venu, en communes véritables.

Voici en quels termes la presse tunisienne a accueilli cette création[1] :

« La création par le Gouvernement du Protectorat de commissions d'intérêts locaux pour les agglomérations non érigées en communes, constitue une nouvelle et intéressante, quoique prudente, tentative de décentralisation.

« A mesure que la Régence se développe dans un essor économique toujours plus considérable et plus divers, et que sa population indigène apprend au contact des Français les bonnes méthodes d'administration publique, il est avisé d'accorder à chaque région, à chaque collectivité présentant quelque importance, une certaine liberté d'initiative et une certaine responsabilité.

« Le rôle attribué aux commissions d'intérêts locaux n'est pas très étendu ni très complexe. Il serait dangereux qu'il en fût autrement. L'autorité tutélaire du secrétariat général ne saurait cesser un seul instant de s'exercer, sur ces fragiles et récents organismes, et de veiller à la bonne marche des affaires publiques.

« Or, comme la nouvelle institution va s'appliquer presque uniquement à des agglomérations indigènes, les centres habités par des européens étant pour la plupart déjà érigés en communes, les commissions nouvellement créées seront composées de Tunisiens ; c'est-à-dire le plus souvent de personnes peu familiarisées encore avec les exigences d'une administration publique. Il convenait donc de réduire d'abord leur rôle à celui d'une gérance à mandat limité, dont les initiatives seraient minutieusement contrôlées et soumises à l'approbation préalable de l'autorité française.

« Mais tel qu'il est, ce mandat constitue, au point de vue politique, un progrès sur le passé, puisqu'il contribue à développer l'esprit d'observation, le souci du bien public parmi les populations indigènes et qu'au point de vue économique et social, il crée entre l'autorité centrale et l'administration indigène un nouveau rouage plus simple et mieux adapté que les rouages anciens et uniquement administratifs.

« Les intérêts des collectivités trouveront au sein des commissions

(1) « Dépêche Tunisienne » du 9 mars 1914.

leurs interprètes naturels et leurs avocats auprès des représentants du pouvoir, ou auprès de ce pouvoir même.

« Il ne faut pas s'attendre à ce que tout de suite cette institution produise des merveilles. Elle sera comme tant d'autres à leurs débuts, l'occasion de conflits, de potins, d'erreurs et de fautes. Ce n'est pas du jour au lendemain qu'un excellent cultivateur arabe ou un brave commerçant du bled pourront s'improviser des administrateurs modèles. Ils auront à côté d'eux et pour corriger leurs lacunes, les écarts de leur passion, le contrôleur civil ou son représentant, le médecin de colonisation et le conducteur des Ponts et Chaussées.

« Il y aura donc réunis là tous les éléments nécessaires pour que les intérêts du pays soient sérieusement étudiés et que les projets présentés à l'agrément du Gouvernement Tunisien soient examinés par celui-ci avec toute la bienveillance désirable et le souci de les faire aboutir.

« Quant au Gouvernement lui-même, il ne peut manquer de rencontrer dans ces nouveaux organismes des moyens de se renseigner utilement sur tous les besoins du pays. »

CONCLUSION

Le commentaire du décret du 1er avril 1885 que nous avions terminé lorsque fût publié le nouveau décret du 14 janvier 1914, était suivi de quelques pages de conclusion qu'il nous semble opportum de reproduire ici :

Nous nous sommes efforcé dans les pages précédentes d'exposer l'organisation actuelle des Communes tunisiennes. Nous avons mentionné les parties des textes législatifs qui semblent appeler des modifications ou des compléments.

L'opinion publique et les sphères dirigeantes du Gouvernement reconnaissent la nécessité de remanier le texte du décret organique du 1er avril 1885. Les réformes que l'on pourra apporter sur cette matière seront certes opportunes. Mais le décret de 1885, perfectible comme toute disposition législative, n'en a pas moins, tel qu'il est, permis un développement rapide des Communes tunisiennes. Ceux qui ont connu la Tunisie il y a quelques lustres sont frappés des progrès de toutes sortes qui se sont réalisés dans les diverses villes de la Régence. Une législation communale qui a permis de tels développements n'est donc pas à condamner. S'il est possible par de nouvelles dispositions d'améliorer encore l'état de choses actuel, nos perspectives d'avenir n'en seront que plus rassurantes.

Il est certain que le législateur tunisien serait sagement avisé en apportant à la législation actuelle des compléments d'abord, puis quelques modifications.

Le domaine communal a besoin d'être mieux défini. Il semble nécessaire d'augmenter le nombre des Conseillers français, surtout à Tunis ; de fixer la durée du mandat pour les Conseillers des villes de l'intérieur ; de ne laisser siéger dans les assemblées communales que les français et les indigènes ; de réglementer à nouveau les époques des sessions ; d'autoriser tous les contribuables de la Commune à prendre communication des procès-verbaux des délibérations, des budgets et des comptes ; de permettre aux commissions de fonctionner durant l'intervalle des sessions ; de réglementer la question des démissions volontaires ; de préciser les cas où l'avis du Conseil municipal sera obligatoire ; d'autoriser ce dernier à émettre des vœux d'intérêt régional ; de faire une distinction entre les nullités de plein droit et les délibérations annulables ; d'apporter au texte qui traite de la délégation donnée par le Président les modifications voulues par la situation de fait ; de modifier le mode de nomination du conseiller chargé de remplacer le Président absent

ou empêché ; de tenir compte du décret de 1887 en ce qui concerne la police municipale ; enfin de préciser les rapports qui doivent exister entre les Présidents des Municipalités et les Directeurs des Travaux des villes.

Ces précisions et ces quelques modifications proposées ne sont que des détails qui ne changeront point le fond de la législation actuelle.

Il n'en sera plus de même le jour où le Gouvernement jugera à propos d'utiliser le suffrage universel pour la constitution des municipalités. C'est là une réforme d'ordre politique d'un haute importance et qui ne peut aboutir qu'après un examen minutieux de la question.

Moins dangereuse, ou tout au moins plus pratique serait la réforme qui consisterait à donner aux Communes tunisiennes leurs ressources normales, ce qui permettrait d'augmenter dans de notables proportions les budgets communaux. La plupart des villes de la Régence sont dans l'impossibilité absolue d'exécuter des travaux neufs faute de ressources suffisantes.

Il est question de concéder aux Municipalités le produit des octrois. Cette mesure accroîtrait considérablement les revenus municipaux ; et il est à désirer qu'elle soit réalisée le plus tôt possible. Mais l'impatience des administrateurs communaux de bénéficier de cette utile réforme, ne doit pas prendre l'allure d'une revendication ; car n'oublions pas que l'Etat tunisien prend à sa charge des dépenses qui, en France, sont supportées par les Communes, telles que la police, l'instruction primaire, etc.

L'élection des Municipalités et la concession aux Communes de leurs revenus normaux, constituent des réformes dont on ne peut se dissimuler la gravité, et qui, par voie de conséquence, retiennent toute l'attention de l'autorité supérieure. Nous ne pouvons que souhaiter les voir se réaliser dans un avenir aussi prochain que possible.

Nous le disions plus haut, la législation actuelle a besoin de retouches. Malgré cela, les services communaux fonctionnent, en général, d'une manière très satisfaisante. Nous croyons toutefois que l'on pourrait encore améliorer le fonctionnement des divers rouages administratifs des Communes, si le Secrétariat général du Gouvernement faisait procéder plus fréquemment à des inspections sur place. En ce qui concerne la comptabilité et les services financiers, la Direction générale des Finances exerce un contrôle rigoureux et des plus efficaces. Les inspecteurs des Finances procèdent sur place à des vérifications qui ont lieu fréquemment.

Il serait à désirer que les services administratifs fassent l'objet d'inspections périodiques, permettant à la tutelle du Gouvernement

de s'exercer en toute connaissance de cause. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que les vice-présidents délégués ont leurs occupations personnelles parfois très absorbantes et ne peuvent exercer le contrôle des services qu'ils dirigent avec la rigueur et la compétence des agents supérieurs du Gouvernement.

Nous croyons enfin devoir attirer l'attention des administrateurs communaux sur la nécessité de se montrer plus soucieux des intérêts de la partie indigène des villes tunisiennes. Lors de la création des Communes, le principal souci de l'édilité a été de créer et d'aménager les quartiers destinés à la population européenne dont le chiffre allait sans cesse grossissant et qu'il était nécessaire de pourvoir sinon du confort des villes européennes, tout au moins de ce qu'exigent les lois de l'hygiène. On ne saurait certes, blâmer les Conseils municipaux d'avoir consacré une grande partie des ressources municipales à l'exécution des travaux qui ont permis la création de tous les quartiers neufs. Ce qui a été fait devait être fait. Mais pendant ce temps, les quartiers indigènes, du moins dans certaines villes, ont été passablement délaissés. Il nous semble que présentement l'effort des municipalités doit tendre à donner autant de satisfaction que possible à la cause des intérêts indigènes. Ce serait une mesure équitable et de bonne politique.

Ces quelques observations faites, il ne nous reste qu'à dire à nouveau que les Communes tunisiennes, depuis trente-deux années de protectorat n'ont pas cessé de se développer et de progresser à l'instar des autres services publics de la Régence. L'œuvre de la France dans ce pays, comme nous le disions dans l'introduction, a été considérable. Les Communes tunisiennes ont bénéficié du zèle, du dévouement et des hautes qualités administratives des Secrétaires généraux du Gouvernement tunisien chargés de la tutelle des Municipalités. Nous devons tout d'abord, rendre hommage à M. Roy, l'éminent ministre plénipotentiaire et Secrétaire général du Gouvernement tunisien, qui, pendant vingt-cinq années de sa brillante carrière administrative, a toujours su donner aux affaires communales la solution la plus conforme aux intérêts des groupements locaux.

Ces traditions de dévouement aux intérêts communaux, ont été fidèlement suivies par M. Blanc, le très distingué Secrétaire général du Gouvernement tunisien, qui a su, non seulement assurer le développement des services municipaux, mais encore créer, pour ainsi dire, et faire prospérer les services de l'assistance et de l'hygiène publiques qui, en France, sont en partie à la charge des Communes, et qui ici, sont du ressort de l'Etat.

Aux propositions que ce haut fonctionnaire peut faire en faveur

des Communes, notre éminent Résident général, M. Alapetite, prête toujours une oreille bienveillante.

Avec de tels administrateurs, le sort des Communes tunisiennes est en bonnes mains.

Voilà ce que nous écrivions six mois avant la publication du décret du 14 janvier 1914, qui a refondu la législation communale.

Plusieurs des vœux que nous formulions ont été exaucés. C'est ainsi que le domaine communal a été l'objet de nouveaux articles qui en ont précisé la composition. On a réglementé à nouveau les époques des sessions des Conseils municipaux. La question des démissions volontaires a fait l'objet d'un paragraphe spécial. On a établi une distinction entre les nullités de plein droit et les délibérations annulables. Les pouvoirs du Président de la commune, en ce qui concerne les travaux des villes, ont été précisés, etc.

Il est certain que les modifications et compléments ci-dessus ne posent point les bases d'une organisation complète et définitive. La nouvelle réglementation n'en marque pas moins une étape de progrès et établit certains des principes suivant lesquels devra évoluer, en Tunisie, l'organisme communal encore en formation.

On n'a pas touché au mode de désignation des conseillers municipaux qui continuent à être nommés par le Gouvernement. Il n'est point question non plus d'attribuer aux communes leurs ressources normales. Ce sont là des sujets de la plus haute importance. Toute réforme sur ces matières ne peut s'accomplir que lorsque des circonstances favorables le permettent.

Quoi qu'il en soit, le nouveau décret organique des Communes, utilement complété par le décret créant des commissions d'intérêts locaux, constitue un progrès certain sur le passé. Reconnaissons donc l'effort de l'administration et faisons lui confiance pour l'avenir ; car elle saura, en temps opportun, apporter des améliorations à l'organisation des Communes tunisiennes.

Vu :
Joseph DELPECH.

Vu :
Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon,
F. DESSERTEAUX.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie, Correspondant de l'Institut,
BOIRAC.

BIBLIOGRAPHIE

ALLIX. — Science des Finances et Législation financière française, 1909.

BARTHELEMY. — Droit administratif, 1908.

BOURGUIN. — Les systèmes socialistes et l'évolution économique, 1907.

CHARPENTIER. — Cours de législation algérienne, 1895.

DUGUIT. — Droit constitutionnel, 1907.

GAUDIANI ET THIAUCOURT. — La Tunisie. — Législation, Gouvernement, Administration, 1910.

GIDE ET RIST. — Histoire des doctrines économiques, 1909.

GODEFROY. — Les communes de plein exercice d'Algérie, 1888.

LAGRANGE ET FONTANA. — Codes et lois de la Tunisie, 1912.

LEAL NUMA. — L'organisation de la police en Tunisie, 1910.

MORGAND. — La loi municipale, 1910.

PIC. — Législation industrielle, 1909.

VALENSI JOSEPH. — Dictionnaire de la législation municipale de la Ville de Tunis, 1904.

VALENSI JOSEPH. — Etude sur la valeur locative des immeubles de la Ville de Tunis, 1913.

WEISS. — Droit international privé, 1909.

ZEYS. — Code annoté de la Tunisie.

Règlement des Budgets des Communes de la Régence, publié annuellement par les soins de la Direction Générale des Finances.

Instructions générales sur la comptabilité des communes et des établissements publics (Direction Générale des Finances).

Recueil des circulaires et instructions adressées aux Communes (Bureau des Communes du Gouvernement Tunisiens).

Conférences sur les administrations tunisiennes par les Chefs de service.

Dénombrement de la population européenne civile en Tunisie au 15 décembre 1911 (Direction de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie).

La Dépêche Tunisienne, journal quotidien.

Journal des maires et des conseils municipaux.

Journal des Tribunaux français de Tunisie.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

Pages

Introduction 3

CHAPITRE PREMIER

Commentaire du décret du 14 janvier 1914

Formation des communes 7
§ 1. — Comment sont formées les communes. — Décret beylical... 7
§ 2. — Nombre de communes 8
§ 3. — Intervention du Premier Ministre. — Secrétaire général du Gouvernement Tunisien 11
§ 4. — Tutelle exercée par le Pouvoir central 11

Formation des conseils municipaux 12
Le président 13
Du vice-président 15
Des adjoints au vice-président 15
Des conseillers. (Nombre. — Conseillers étrangers. — Inéligibilité et incompatibilité. — De l'élection des municipalités.) 16
Durée du mandat des conseillers municipaux 21
Mode de nomination des conseillers municipaux 21
Dissolution du conseil municipal 23

Fonctionnement des conseils municipaux 25
Publicité des séances des conseils municipaux 25
Sessions ordinaires 26
Sessions extraordinaires 27
Délai et forme des convocations 28
Nombre de conseillers dont la présence est nécessaire pour délibérer 29
Du président 30
Du secrétaire 30
Majorité 30
Registre des délibérations 31
Communication des procès-verbaux, des budgets et comptes de la commune, et des arrêtés municipaux 32
Commissions 33
Démission des conseillers municipaux 34

Attributions des conseils municipaux 35
Affaires sur lesquelles il est délibéré 35
Du cas où le budget ne serait pas établi avant le commencement de l'exercice 39

Pages

Transmission des délibérations à l'autorité supérieure..... 40
Délibérations nulles..... 42
Délibérations annulables..... 42
Du président de la municipalité. — Délégations données par le président. 44
Nominations aux emplois communaux..... 49
Adjudications publiques auxquelles le président procède pour le compte de la commune..... 52
Attributions que le président exerce comme chef de l'association communale..... 53
Attributions que le président exerce comme délégué de l'Administration supérieure..... 55
Attributions spéciales du vice-président. — Etat civil. — Légalisation des signatures..... 57
Inhumations..... 59
Publication des arrêtés pris par le président en matière de police; inscription de ces arrêtés sur un registre..... 60
Police municipale. — Son triple but..... 62
a) Sûreté et commodité du passage dans les rues (édifices menaçant ruine)..... 63
b) Atteintes à la tranquillité publique..... 65
c) Maintien du bon ordre dans les lieux publics..... 67
d) Inhumations et police des cimetières..... 70
e) Fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids et à la mesure. — Salubrité des comestibles. (Réglementation du prix du pain et de la viande.)..... 70
f) Accidents et fléaux calamiteux. (Organisation des services sanitaires en Tunisie. — Règles concernant l'hygiène publique. — Vaccinations publiques.)..... 71
g) Mesures à prendre à l'égard des aliénés dangereux..... 76
h) Divagation des animaux malfaisants ou féroces..... 77
Conséquences du décret du 17 avril 1897 au point de vue de la police municipale..... 78
Pouvoirs du président au point de vue de la voirie urbaine; permis de stationnement ou de dépôt temporaire; alignements individuels; autorisations de bâtir..... 82
Police municipale..... 84
Constatation des contraventions..... 84
Travaux communaux et voirie. (Directeurs des travaux des villes. — Indépendance excessive des agents de l'Etat. — Alimentation hydraulique. — Bâtiments municipaux.)..... 86
Marchés de fournitures et de travaux (socialisme municipal)..... 93
Clauses et conditions générales..... 99
Conditions principales des adjudications. — Formes des soumissions..... 99
Cautionnements..... 101
Dons et legs..... 101
Des actions judiciaires..... 102
Cas où la commune est demanderesse..... 102

Pages

Cas où la commune est défenderesse 106
De la franchise postale et télégraphique 109
Des syndicats de commune 109
Du Domaine communal 110
Approbation des actes 118
Ancienne division des communes 119

CHAPITRE II

Législation financière communale

Section I. — Texte du décret du 23 novembre 1907 122
Section II. — Commentaire des parties principales du décret du 23 novembre 1907 140
§ 1. — De l'exercice 140
§ 2. — De l'établissement du budget. (Recettes. — Subventions. — Dépenses. — Emprunts.) 142
§ 3. — Recouvrement des revenus des communes 158
§ 4. — Paiement des dépenses des communes 159

CHAPITRE III

Commissions d'intérêts locaux

Conclusion 165
Bibliographie 169
Table analytique des matières 170

TUNIS. — IMP. RAPIDE, 5, R. ST-CHARLES.